

RESOLUCIÓN No. 0350

28 ENE 2021

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

**LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -  
CECILIA DE LA FUENTE DE LLERAS**

En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 16 de la Ley 1098 de 2006, los artículos 36 y siguientes de la Resolución 3899 de 2010 del ICBF, modificada y adicionada por las Resoluciones 3435 y 9555 de 2016, lo preceptuado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el Decreto 987 de 2012, el Decreto No. 380 de 2020 y,

**CONSIDERANDO**

Que es competencia de la Dirección General del ICBF resolver el recurso de reposición interpuesto por la representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. **817.004.113-6**, teniendo en cuenta los siguientes:

**1. ANTECEDENTES**

Que esta actuación se inició por solicitud realizada por la Directora de Protección, mediante comunicación electrónica del día 19 de septiembre de 2016, en la cual requiere a la Jefe de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad para que realice una auditoría financiera a la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. **817.004.113-6**, ubicada en la ciudad de Popayán, departamento del Cauca<sup>1</sup>.

Que a su vez la Subdirectora de Responsabilidad Penal de la Dirección de Protección, mediante el radicado I-2017-080034-0101 del día 8 de agosto de 2017, informó a la Oficina de Aseguramiento de la Calidad que el día 11 de julio de 2019, la secretaria del Juzgado Primero Penal de Menores de Popayán- Cauca había enviado copia del oficio No. 135 del 4 de julio de 2017, a través del cual se manifestaron presuntas irregularidades en la prestación del servicio por parte de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**<sup>2</sup>.

Que mediante autos del 16 de noviembre de 2016<sup>3</sup> y 25 de octubre de 2017<sup>4</sup>, la Jefe de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la Sede de la Dirección General, ordenó realizar una auditoría financiera y visita de inspección a la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, en la sede administrativa, ubicada en la Carrera 9 No. 2-110 del municipio de Santander de Quilichao-Cauca, y que operaba las modalidades de Apoyo Post-Institucional SRPA, Libertad Vigilada, Semicerrado Externado Media Jornada, ubicadas en la Carrera 9 No. 67-37 de la ciudad de Popayán-Cauca. Así las cosas, se dispuso que la visita de auditoría financiera por parte de los profesionales de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se realizara los días 21 y 22 de noviembre de 2016 en la sede administrativa y la visita de inspección en la sede operativa los días 30 y 31 de octubre de 2017.

<sup>1</sup> Folio 3 reverso de la carpeta No. 1 de la Auditoría Financiera

<sup>2</sup> Folio 1 de la Carpeta No. 1 de la Visita de Inspección

<sup>3</sup> Folios 7 y 8 de la Carpeta No. 1 de la Auditoría Financiera

<sup>4</sup> Folios 7 y 8 de la Carpeta No. 1 de la Visita de Inspección

RESOLUCIÓN No. **0350** 28 ENE 2021

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

Que la auditoría y la visita de inspección a la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, en sus sedes administrativa y operativa, se efectuaron los días 21 y 22 de noviembre de 2016 y 30 y 31 de octubre de 2017, respectivamente. Allí se firmaron las actas de auditoría y visita de inspección, tanto por los profesionales comisionados por el ICBF, como por quienes a nombre de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, atendieron las mismas.<sup>5</sup>

Que mediante oficio de fecha 6 de febrero de 2017, radicado con el No. S-2017-058225-0101<sup>6</sup>, la Jefe de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad remitió el informe de la auditoría a la representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, efectuada los días 21 y 22 de noviembre de 2016.<sup>7</sup>

Que el 12 de diciembre de 2017, bajo radicado S-2017684112-0101<sup>8</sup>, la Jefe de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad envió a la representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"** el informe de visita de inspección que se realizó los días 30 y 31 de octubre de 2017<sup>9</sup>, en la modalidad Semicerrado Externado Media Jornada, para que subsanara las situaciones evidenciadas.

Que, como consecuencia de los hallazgos encontrados, el Comité de Inspección, Vigilancia y Control del ICBF, en sesión del 22 de diciembre de 2016, conceptuó iniciar procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, por los resultados de la auditoría efectuada los días 21 y 22 de noviembre de 2016, a la sede administrativa, tal y como consta en el Acta No. 11<sup>10</sup> de dicho comité.

Que el Comité de Inspección, Vigilancia y Control del ICBF, en sesión del 26 de diciembre de 2017, conceptuó iniciar procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, por los resultados de la visita de inspección realizada en la modalidad Semicerrado Externado Media Jornada, desarrollada los días 30 y 31 de octubre de 2017, tal y como consta en el Acta No. 8<sup>11</sup> de dicho comité.

Que mediante oficio de salida con radicado No. S-2019-180128-0101 del 29 de marzo de 2019, recibido por el operador el día 2 de abril del mismo año<sup>12</sup>, la Jefe de la Oficina de Aseguramiento a la Calidad comunicó a la representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, lo conceptuado por el Comité de Inspección, Vigilancia y Control del ICBF, en sesiones del 22 de diciembre de 2016 y del 26 de diciembre de 2017.

<sup>5</sup> Folios 13 al 22 de la Carpeta No. 1 de la Auditoría Financiera, y Folios 9 al 32 de la Carpeta No. 1 de la Visita de Inspección.

<sup>6</sup> Folio 96 de la Carpeta No. 1 de la Auditoría Financiera.

<sup>7</sup> Folio 96 de la Carpeta No. 1 de la Auditoría Financiera.

<sup>8</sup> Folio 188 de la Carpeta No. 1 de la Visita de Inspección

<sup>9</sup> Folios 157 al 186 de la Carpeta No. 1 de la Visita de Inspección

<sup>10</sup> Folios 65 al 93 de la Carpeta No. 1 de la auditoría financiera.

<sup>11</sup> Folios 192 al 203 de la Carpeta No. 1 de la Visita de Inspección

<sup>12</sup> Folios 1050 y 1051 de la Carpeta No. 6 de la Auditoría Financiera

RESOLUCIÓN No.

0350

28 ENE 2021

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

Que mediante auto de cargos No. 085 del 25 de junio de 2019<sup>13</sup>, se formularon tres (03) cargos a la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6, por el presunto incumplimiento de las normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia; ocultar y/o no entregar los libros, registros, documentos o cualquier otra información que solicite el ICBF; el presunto incumplimiento de los lineamientos técnicos, administrativos, manuales, guías, líneas técnicas y en general cualquier normativa que se establezca por parte del ICBF; así como, dar aplicación diferente a los recursos que recibió por parte del ICBF a cualquier título, el previsto y autorizado por la ley, reglamentos o estatutos, para operar las modalidades apoyo post institucional SRPA, Libertad Vigilada, Semicerrado Externado Media Jornada y Centro Transitorio. Esto, conforme a las situaciones advertidas y que se describieron en el informe de auditoría que se realizó los días 21 y 22 de noviembre de 2016 en la sede administrativa, y en el informe de visita de inspección de los días 30 y 31 de octubre de 2017 en su sede administrativa y en la sede operativa de la Modalidad Semicerrado Externado Media Jornada.

Que una vez cumplidas todas las etapas del proceso administrativo sancionatorio, conforme con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Dirección, mediante Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido en contra de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO PRIMERO: IMPONER** como sanción a la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT. 817.004.113-6, la **SUSPENSIÓN DE LA PERSONERÍA JURÍDICA POR EL TÉRMINO DE TRES (03) MESES**, reconocida mediante Resolución 1176 de 08 de mayo de 2013 por parte del ICBF- Regional Cauca, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución."<sup>14</sup>

Que el precitado acto administrativo fue notificado electrónicamente a la Representante Legal de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, el día 31 de octubre de 2019<sup>15</sup>, por esta Dirección.

Que a través de escrito radicado con No. 201912220000144592 del 18 de noviembre de 2019<sup>16</sup>, la representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019.

Que mediante Resolución No. 3000 del 18 de marzo de 2020, publicada en el Diario Oficial 51.261 del 19 de marzo de 2020, la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en razón de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional, dispuso **"Suspender los términos procesales a partir del 18 y hasta el 31 de marzo de 2020, en los procesos administrativos sancionatorios de competencia de la Dirección General del ICBF que son sustanciados por la Oficina de Aseguramiento de la Calidad con control de legalidad de la Oficina Asesora**

<sup>13</sup> Folios 1054 a 1075 de la Carpeta No. 6 de la Auditoría Financiera.

<sup>14</sup> Folios 1131al 1143 reverso de la Carpeta No. 6 Auditoría Financiera.

<sup>15</sup> Folio 1144 de la Carpeta No. 6 de la Auditoría Financiera.

<sup>16</sup> Folios 1146 al 1151 reverso de la Carpeta No. 6 de la Auditoría Financiera

**RESOLUCIÓN No 0350**

**28 ENE 2021**

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

**Jurídica. Esta medida podrá ser modificada o prorrogada de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional respecto de la emergencia sanitaria". (Negrilla Fuera de Texto)**

Que la Resolución No. 3100 del 31 de marzo de 2020, publicada en el Diario Oficial 51.274 del 1 de abril de 2020, prorrogó la suspensión de términos dentro de los procesos administrativos sancionatorios que se adelantan en el ICBF, hasta el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, en razón de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional por el Presidente de la República, para atender el COVID-19.

Que mediante Resolución 3601 del 27 de mayo de 2020, la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ordenó reanudar los términos suspendidos mediante las Resoluciones 3000 y 3100, a partir del 8 de junio de 2020.

**2. FUNDAMENTO DEL RECURSO**

Señala la recurrente que la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, por medio de la cual se le impuso una sanción en virtud del proceso administrativo sancionatorio que se llevó en su contra, carece del principio de legalidad respecto de la falta cometida, la sanción impuesta y el procedimiento administrativo sancionatorio que se realizó por este Despacho. Aduce la trasgresión del derecho al debido proceso, argumentando que el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 impone el deber a las autoridades de interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de la Constitución Política, la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las leyes especiales.

A su vez plantea que la Resolución No. 3899 del 8 de septiembre de 2010 no puede tenerse como sustento jurídico por parte del ICBF para la imposición de faltas, sanciones o la regulación de un procedimiento administrativo sancionatorio, toda vez que un acto administrativo no puede tener fuerza material de Ley, al tenor de la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado, en la que se interpreta el valor de los actos administrativos frente al principio de reserva de ley.

Concluye en punto de este argumento, que:

"En virtud de lo anterior, en el presente asunto, se configura un primer defecto sustantivo de la actuación, las faltas investigadas y la sanción a imponer no han sido previstas por la ley sino en un acto administrativo, violando la reserva legal que existe en materia sancionatoria, según la cual, tanto la falta como la sanción deben ser consagradas previamente en la ley, carácter que no tiene la Resolución No. 3899 del 8 de septiembre de 2010, expedida por el ICBF."

Por otra parte, individualiza los argumentos frente a cada uno de los cargos endilgados mediante el auto de cargos No. 085 del 25 de junio de 2019, en los siguientes términos:

Frente al cargo primero, referente al incumplimiento de las normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia, esboza:

RESOLUCIÓN No. 0350

28 ENE 2021

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

"Este cargo se centra en indicar que la contabilidad presentaba un atraso de 10 meses contados a partir de diciembre de 2015, así las cosas, es claro que frente a los atrasos correspondientes a los meses de diciembre de 2015 a 30 de octubre de 2016, caducó la potestad sancionatoria.

En el caso concreto, frente a los hallazgos que integran este cargo, es claro que operó la caducidad de la potestad sancionatoria, en relación con las presuntas irregularidades en la contabilidad de diciembre de 2015 al 30 de octubre de 2016, lo anterior en razón a que la notificación del acto que resolvió la actuación administrativa solo se produjo el 30 de octubre de 2019." (sic)

Respecto del segundo cargo, es decir, aquel que se le endilgó por dar aplicación diferente a los recursos entregados por parte del ICBF, sustentó:

"En relación con el segundo cargo se cuestionan i) pagos realizados en julio 18 y 30 de agosto de 2016 (hallazgo desestimado), ii) Pagos de salarios a NEIRA KARINA VILLANUEVA en las nóminas de mayo, junio, julio, agosto, y septiembre de 2016, iii) Pagos de gastos de representación a NEIRA KARINA VILLANUEVA en los meses de septiembre y octubre de 2016.

En el caso concreto, frente a los dos hallazgos no desestimados que integran este cargo, es claro que operó la caducidad de la potestad sancionatoria, concretamente frente a los pagos realizados por salarios y gastos de representación hasta el 30 de octubre de 2016, lo anterior en razón a que la notificación electrónica del acto que resolvió la actuación administrativa, solo se produjo hasta el 31 de octubre de 2019." (sic)

Por último, frente al tercer cargo manifestó:

"(...) el mismo se estructura a partir de las visitas realizadas el 30 y 31 de octubre de 2017, es decir en vigencia del contrato No.701 de 2017, el cual se liquidó el 27 de diciembre de 2017, acta de liquidación de la cual se debe tener en cuenta que no se dejaron salvedades de ningún tipo, por lo tanto, no se puede plantear con posterioridad situaciones frente a las cuales hubo acuerdo en el acta de liquidación" (sic)

En ese orden de ideas, el recurrente solicita **REVOCAR** la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, por medio de la cual se resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en contra de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**.

### 3. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos por la representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, en su recurso, este Despacho considera pertinente desarrollar su argumentación de la siguiente manera:

- i) **Respecto del procedimiento administrativo sancionatorio, faltas y sanciones de la Resolución 3899 del 8 de septiembre de 2010, a la luz de la Constitución, la Ley y las competencias administrativas de la entidad, y su relación con el derecho al Debido Proceso.**

Para la Dirección General del ICBF este cargo no tiene fundamento, en la medida en que la facultad sancionatoria del ICBF se encuentra establecida principalmente en el artículo 16 de la Ley 1098 de 2006, norma que le atribuye al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la facultad

Página 5 de 12

RESOLUCIÓN No. **0350**

28 ENE 2021

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

de reconocer, otorgar, suspender y cancelar personerías jurídicas y licencias de funcionamiento a las Instituciones del Sistema que prestan servicios de protección a los menores de edad. Esta disposición debe ser interpretada dentro del contexto propio de la prestación del servicio, lo que llevará a evidenciar que la Resolución 3899 de 2010 no estableció sanciones, sino tan solo reprodujo las que estableció el legislador.

Es importante resaltar que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar fue creado mediante la Ley 75 de 1968, como establecimiento público, con autonomía administrativa y personería jurídica, y su función principal es la de "proveer a la protección del menor y, en general al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas"<sup>17</sup>, en armonía con esta disposición legal, se encuentra la Ley 7 de 1979, por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y a través de este, se dispuso la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar<sup>18</sup>.

El Servicio Público de Bienestar Familiar es el "conjunto de acciones del Estado que se desarrollan para cumplir en forma integral y permanente con el reconocimiento, la garantía, protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como la prevención de su amenaza o vulneración y el fortalecimiento familiar."<sup>19</sup> En este orden de ideas, los servicios que presta el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por intermedio de los programas y modalidades de atención, son la materialización de aquellas acciones encaminadas a la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de las cuales habla la norma precitada.

Ahora bien, las instituciones de utilidad común que prestan el Servicio Público de Bienestar Familiar son objeto de las funciones de inspección y vigilancia, de acuerdo con el mandato constitucional establecido con ocasión de lo dispuesto en los numerales 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, que reza:

"ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

(...)

26. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores."

Tal es el caso concreto la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6. Esta entidad es una institución de utilidad común que presta el servicio público de Bienestar Familiar al ser operador en las modalidades apoyo post institucional SRPA, Libertad Vigilada, Semicerrado Externado Media Jornada y Centro Transitorio, de los programas relacionados con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

En desarrollo del mencionado mandato constitucional, la citada función de inspección y vigilancia fue delegada en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar mediante lo dispuesto en el numeral

<sup>17</sup> Artículo 53 Ley 75 de 1968

<sup>18</sup> Artículo 12 Ley 7 de 1979

<sup>19</sup> Artículo 3 Decreto 0936 del 2013.

RESOLUCIÓN No. 0350

28 ENE 2021

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

6° del artículo 21 de la Ley 7 de 1979 (ver: art. 11, ley 1098 de 2006), en el cual se atribuye a esta entidad la asistencia al Presidente de la República en la inspección y vigilancia de instituciones de utilidad común. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto, por el artículo 16 de la ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, y reiterado por el Decreto 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social

En detalle, el artículo 16 de la Ley 1098 de 2006 le atribuye al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la facultad de reconocer, otorgar, suspender y cancelar personerías jurídicas y licencias de funcionamiento a las Instituciones del Sistema que prestan servicios de protección a los menores de edad. Es decir, tal facultad legal se extiende aquellas instituciones privadas o públicas que prestan el Servicio Público de Bienestar Familiar. En el mismo articulado, establece la obligación de vigilancia del Estado, en este caso representado por el ICBF sobre todas las instituciones descritas con anterioridad.

Así las cosas, se tiene que la facultad sancionatoria y de inspección, vigilancia y control de las instituciones de utilidad común que prestan el Servicio de Bienestar Familiar, corresponde al ICBF como consecuencia de la delegación del mandato constitucional correspondiente, de la disposición legal establecida en el Código de Infancia y de la Adolescencia y con ocasión de lo dispuesto por las normas de rango legal y reglamentario mencionadas.

Bajo esas condiciones, es decir, en el marco de la Constitución y la Ley, el ICBF, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 11 y 16 de la Ley 1098 de 2006 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, expidió la Resolución No. 3899 de 2010, por medio de la cual agrupó las normas aplicables al procedimiento de expedición de las personerías jurídicas a las instituciones que prestan el Servicio Público de Bienestar Familiar.

Como es debido, dicha Resolución se encuentra plenamente armonizada con las etapas y términos establecidos para el procedimiento administrativo general y sancionatorio del CPACA y, por tanto, atiende lo contemplado en el artículo 3° de ese Código, que la recurrente trae a colación, toda vez que preceptúa:

**"ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales."** (Negrilla fuera de texto)

En otro sentido se encuentra el procedimiento administrativo, entiéndase, el conjunto de etapas que conllevaron a la decisión que hoy se recurre, pues éste se realizó conforme a lo establecido en el Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, desde el inicio, hasta la culminación del mismo. En esa medida, se respetaron las etapas, garantías de la Fundación investigada y los términos contemplados. Por tanto, es menester aclarar que la Resolución No. 3899 de 2010 no regula un procedimiento administrativo sancionatorio diferente al que se establece en la Ley 1437 de 2011, sino que únicamente adecúa el procedimiento y las faltas y sanciones conforme se puedan causar en desarrollo del Servicio Público de Bienestar Familiar y en los términos del artículo 16 del Código de Infancia y la Adolescencia.

El Derecho al Debido Proceso se entiende como una garantía Constitucional, que, de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales

Página 7 de 12

28 ENE 2021

RESOLUCIÓN No. 0350

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

y administrativas (...)", así como lo reitera el artículo 3 de la ley 1474 de 2011 en lo referente a los procesos administrativos. Así, en virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción (...)".

En el presente caso, como es de notar, las garantías procesales se han llevado en debida forma durante toda la actuación y su salvaguarda ha sido de pleno respeto durante el curso de las etapas procesales, pues a la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, se le han respetado las garantías de representación, defensa y contradicción, no solo de las decisiones adoptadas, sino del acervo probatorio recaudado y practicado durante las diligencias. Esto, sin dejar de lado la salvaguarda del principio de legalidad en materia sancionatoria, como se expuso en consideraciones anteriores.

En conclusión, teniendo en cuenta las facultades, faltas y sanciones establecidas, entre otras, en la Ley 1098 de 2006, y el procedimiento administrativo sancionatorio que regula la Ley 1437 de 2011, los cuales han sido los fundamentos de esta actuación, se concluye que, contrario a lo señalado por el recurrente, el derecho al debido proceso no se ha vulnerado, por lo que sus argumentos en ese sentido no están llamados a prosperar.

Se procede entonces a analizar los argumentos frente a los cargos que soportaron la sanción.

ii) **Respecto del Cargo Primero:**

Frente a este planteamiento y teniendo en cuenta que la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6, manifiesta en su recurso que para el cargo endilgado operó el fenómeno de la caducidad, este Despacho limitará su argumentación frente a este fenómeno jurídico procesal, y no se referirá de forma alguna a los análisis realizados respecto de los hallazgos evidenciados, las pruebas recaudadas y las conclusiones disertadas en la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019.

Este Despacho considera que el argumento del recurrente no logra desvirtuar el cargo endilgado, teniendo en cuenta que las inconsistencias o irregularidades en el proceso contable de la FUNDACION se deben precisamente a la falta de observación de las normas generalmente aceptadas en Colombia en materia de contabilidad. Por ejemplo, en punto del hallazgo No. 4 que sustentó el primer cargo, se tiene que este versaba sobre lo siguiente:

"La Entidad no conservaba comprobantes de contabilidad que facilitaran la comprobación de la veracidad de la información".

En este caso, no solo se infringió la norma que mediante auto de cargos No. 085 del 25 de junio de 2019 se adujo como trasgredida<sup>20</sup>, (artículo 55 del decreto 410 de 1971 y Decreto 2649 de 1993), sino que también afectó aquellos actos que posteriormente se realizan, como la conciliación de bancos, la presentación de estados financieros, y demás actos contables que requieran de la correcta conservación de los comprobantes, para su elaboración.

<sup>20</sup> Folios 1054 a 10765 carpeta 6 Auditoria Financiera



RESOLUCIÓN No. 0350

28 ENE 2021

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

Así las cosas, esta conducta y las demás confirmadas como hallazgos en este cargo, corresponden a actuaciones que en medio del proceso contable, son de **carácter continuado**, por lo cual el término de caducidad de dicha infracción debe contarse a partir del día en que la infracción cesó, conforme con lo dispuesto en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, en la que se lee:

"Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución."

Así, para el caso que nos ocupa, la fundación debió cumplir con las normas generalmente aceptadas en Colombia en materia de contabilidad, sin embargo, esta estuvo infringiendo la obligación y al ser esta una conducta continuada, teniendo en cuenta que no se agota en el instante mismo en que se inicia el incumplimiento sino desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción, esto es el día en que la entidad subsanó los hallazgos y comenzó a llevar su contabilidad como establece la norma.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta, que en virtud de la auditoría financiera realizada y su posterior cumplimiento del plan de mejora, no son de recibo los argumentos indicados por la entidad respecto de la fecha de caducidad cuando indica: "Este cargo se centra en indicar que la contabilidad presentaba un atraso de 10 meses contados a partir de diciembre de 2015, así las cosas, es claro que frente a los atrasos correspondientes a los meses de diciembre de 2015 a 30 de octubre de 2016, caducó la potestad sancionatoria.

En el caso concreto, frente a los hallazgos que integran este cargo, es claro que operó la caducidad de la potestad sancionatoria, en relación con las presuntas irregularidades en la contabilidad de diciembre de 2015 al 30 de octubre de 2016, lo anterior en razón a que la notificación del acto que resolvió la actuación administrativa solo se produjo el 30 de octubre de 2019." (sic)

Conforme a la naturaleza de las faltas, esto es, el desconocimiento sistemático y constante de las reglas de manejo contable sobre los recursos destinados a la niñez, no es posible para este Despacho aceptar los argumentos del recurrente frente a este Cargo, toda vez que el fenómeno de caducidad no operó frente al cargo mencionado, toda vez que, para la fecha de expedición (30 de octubre de 2019) y de notificación (31 de octubre de 2019) del acto administrativo que resolvió de fondo el proceso administrativo sancionatorio adelantado en contra de **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar aún se encontraba dentro de la oportunidad ejercer la facultad sancionatoria, en los términos explicados anteriormente.

Esto, habida cuenta que la visita de auditoría se efectuó el día 21 de noviembre de 2016, por lo que, de acuerdo con los términos del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, el plazo legal para ejercer la facultad sancionatoria estuvo vigente hasta el 21 de noviembre de 2019, fecha posterior a la expedición y notificación del acto administrativo atacado.

## ii) Respecto del Cargo Segundo:

RESOLUCIÓN No. 0350

28 ENE 2021

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

Para el Despacho no es de recibo la argumentación que da la Fundación recurrente, nuevamente referente a la caducidad de los hallazgos no desestimados, que se transcriben a continuación:

"2. Se hallaron pagos no establecidos en los lineamientos, por conceptos de salarios a nombre de Neira Karina Villanueva Vivas, representante legal, por valor de \$3.000.000 en las nóminas de los meses de septiembre y octubre de 2016.

3. Se hallaron pagos no establecidos en los lineamientos, por conceptos de "gastos de representación" a nombre de Villanueva Carlos Adriano, Villanueva Vivas Andrea y Villanueva Vivas Neira Karina en los meses de septiembre de 2016".

Los hallazgos recién referidos, fueron objeto de análisis con relación a la vigencia de la facultad sancionatoria en el acto administrativo (Resolución 9922 de 2019) en los siguientes términos:

"Teniendo en cuenta que en respuesta del plan de mejora e implementación de acciones correctivas la fundación investigada en reuniones realizadas con la Regional acordó la devolución de los recursos aquí entregados por concepto de pagos no establecidos en los lineamientos. Se declaran probados los hallazgos aquí agrupados, respecto del mes de octubre de 2016, toda vez que lo correspondiente al mes de septiembre del mencionado año se encuentra por fuera de la vigencia del presente proceso."

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta la fecha de notificación del acto administrativo recurrido, es posible concluir que frente a los hallazgos que nos ocupan, el ICBF aún se encontraba dentro del término legal consagrado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 para ejercer su potestad sancionatoria, y por consiguiente, no caducó tal facultad como lo arguye la recurrente. Tan es así que el hallazgo No. 3, como se indica en el aparte citado, no fue tenido en cuenta por este Despacho toda vez que los hechos y conductas suscitadas en los meses de septiembre y anteriores, se encontraban por fuera de la oportunidad para ejercer la facultad sancionatoria, toda vez que frente a ellos operó el fenómeno de caducidad.

No obstante, debe tenerse en cuenta que esta conducta ocurrió nuevamente en el mes de octubre del mismo año, por lo que, dentro del término de 3 años para sancionar la falta, este Despacho ejerció la facultad sancionatoria correspondiente. Por lo anterior, este cargo corre la misma suerte que el anterior, respecto de la argumentación sobre una presunta caducidad, toda vez que para la fecha de expedición de la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar aún se encontraba dentro del término legal establecido para proferir una decisión en el correspondiente proceso administrativo sancionatorio, adelantado en contra de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**.

En conclusión, los argumentos esbozados por la Fundación recurrente no están llamados a prosperar, pues en esencia, al día 31 de octubre de 2019, fecha en que se notificó la Resolución No. 9922, este Despacho aún se encontraba dentro del término legal establecido para proferir su decisión respecto de aquellos hechos causados en el mes de octubre de 2016.

**iii) Respecto del Cargo Tercero:**

Frente a este cargo la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, manifestó en su recurso de reposición que, al ser suscrita el acta de liquidación del Contrato No. 701 de 2017,

Página 10 de 12

RESOLUCIÓN No. 0350 28 ENE 2021

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

el cual se encontraba en ejecución para el momento de la visita de inspección realizada los días 30 y 31 de octubre de 2017 y que, al no haber salvedades de ningún tipo, se entiende que dicho documento tiene los efectos jurídicos de una transacción y, por lo tanto, hace tránsito a cosa juzgada, por lo cual las partes deben atenerse a lo pactado en ella.

Respecto a este argumento, el Despacho considera pertinente aclarar que el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"** se inició en virtud de las competencias establecidas en los artículos 16 de la Ley 1098 de 2006; esto es, a partir de la facultad de vigilancia, seguimiento y control a la Prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar, de forma que la naturaleza de este proceso difiere de las actuaciones relativas al contrato mencionado. En ese sentido, no son asimilables al proceso administrativo sancionatorio las disposiciones que orientan los asuntos relacionados con la contratación pública y, en específico, los relativos a los eventuales incumplimientos en materia contractual. Así pues, es claro que las funciones señaladas tienen naturaleza jurídica diferente al de supervisión que es la ejercida por los validadores contractuales.

En detalle, se tiene que en el presente proceso administrativo sancionatorio se verifica el cumplimiento de los lineamientos para determinar si se garantizó el goce efectivo de los derechos de los beneficiarios (niños, niñas y adolescentes con derechos constitucionales prevalentes). Por su parte, en materia contractual, las partes tienen la posibilidad de definir el resultado de su vínculo jurídico. Como se puede evidenciar, aunque los dos procedimientos se refieren a una misma actividad, tienen enfoques, fundamentos normativos y bienes protegidos diferentes. Vale la pena advertir en todo caso, que ninguna de esas facultades estatales puede ser objeto de transacción como lo sugiere la Fundación.

En ese sentido, se reafirma la necesidad de clarificar la naturaleza jurídica de ambos procesos, toda vez que las mismas tienen finalidades y se valen de actuaciones administrativas diferentes. En ese sentido, se reitera que la suscripción del acta de liquidación contractual no limita la posibilidad de adelantar los procesos penales, disciplinarios, fiscales o sancionatorios que haya dispuesto el legislador, pues, como ya se explicó, cada una de esas actuaciones protege un objeto y un bien jurídico diferente.

Así las cosas, de manera independiente a la ejecución contractual, es cierto que el ICBF evidenció faltas al cumplimiento de los lineamientos, guías, reglas técnicas y demás disposiciones contempladas para la operación de los programas, y con ocasión de ello, se inició el proceso administrativo sancionatorio que hoy nos ocupa.

Por lo expuesto, con atención a las razones ya anotadas, este Despacho confirmará la sanción impuesta en la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019.

Es de precisar que mediante Resolución No. 3601 del 27 de mayo de 2020, expedida por la Dirección General del ICBF se ordenó la reanudación de los términos procesales y administrativos suspendidos mediante las Resoluciones 3000 del 18 de marzo de 2020, 3100 del 31 de Marzo de 2020 y 3110 del 1 de abril de 2020 a partir del día 8 de junio de la misma anualidad; significa lo anterior que la referida suspensión de términos se debe contabilizar desde el día 18 de marzo de 2020 hasta el 7 de junio de la misma anualidad.

RESOLUCIÓN No.

0350

28 ENE 2021

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019, mediante la cual se resolvió el proceso administrativo sancionatorio seguido contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6

En conclusión, fueron ochenta y dos 82 días calendario en los que no corrieron términos, y por ende, este mismo lapso de tiempo debe extenderse con posterioridad al día 12 de noviembre de 2020 (fecha límite para emitir decisión del presente recurso), lo que permite concluir que esta Dirección tendría hasta el día 2 de febrero de 2021 para emitir una decisión del recurso, por lo que es claro que la expedición y notificación de este acto administrativo se encuentra dentro del término legal establecido por la Ley 1437 de 2011.

Por lo expuesto, esta Dirección General

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** en todas sus partes la Resolución No. 9922 del 30 de octubre de 2019 proferida por esta Dirección General, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente Resolución a la Representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIOECONÓMICO DE LAS ECO REGIONES COLOMBIANAS "FUNDASEC"**, identificada con NIT No. 817.004.113-6, personalmente o por medios electrónicos conforme autorización expresa que obra en el expediente<sup>21</sup>, en los términos establecidos en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, haciéndole saber que contra la misma no procede ningún recurso.

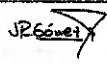
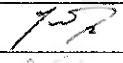
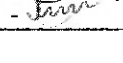

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente Resolución rige a partir de su notificación y contra la misma no procede ningún recurso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá, D.C., a los 28 ENE 2021



**LINA MARÍA ARBELÁEZ ARBELÁEZ**  
Directora General

ROL	NOMBRE	CARGO	FIRMA
Aprobó	Rocío Gómez Rodríguez	Jefe Oficina de Aseguramiento de la Calidad	
Aprobó	Edgar Leonardo Bojacá Castro	Jefe Oficina Asesora Jurídica	
Revisó	María Mercedes López Mora	Asesora Dirección General	
Revisó	Diana Carolina Vásquez Parra	Oficina de Aseguramiento de la Calidad	
Revisó	Sonia Alexandra Pulido Muñoz	Oficina de Aseguramiento de la Calidad	
Revisó	Martha Patricia Manrique Soacha	Oficina Asesora Jurídica	
Revisó	Stefanía Arango Brito	Oficina Asesora Jurídica	
Proyectó	Juan Carlos León Alvarado	Oficina de Aseguramiento de la Calidad	

<sup>21</sup> Folios 1079 y 1081 de la Carpeta No. 6 de la Auditoría Financiera.