

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	<b>VFA-INF-001</b>	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 1 de 47	Revisión 1

**AUDITORÍA EXPRES A LA ALCALDIA DE BUCARAMANGA  
(VIGENCIA 2020)**

**INFORME DE AUDITORIA EXPRES No. 026-2020**

**ALCALDIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
JUAN CARLOS CARDENAS REY  
ALCALDE MUNICIPAL**

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
JUNIO 25 DE 2020**

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 2 de 47	Revisión 1

**AUDITORÍA EXPRES A LA ALCALDIA DE BUCARAMANGA  
(VIGENCIA 2020)**

**ALCALDIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
JUAN CARLOS CARDENAS REY  
ALCALDE MUNICIPAL**

**HECTOR ROLANDO NORIEGA LEAL  
Contralor de Bucaramanga**

<b>OSCAR RENE DURÁN ACEVEDO</b>	<b>Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental</b>
<b>YANINA LICETH BARÓN ORDOÑEZ</b>	<b>Profesional Universitario (Líder)</b>
<b>DIANA PATRICIA DURÁN ORTEGA</b>	<b>Profesional Universitario</b>
<b>CARLOS AUGUSTO BAEZ PALLARES</b>	<b>Profesional de Apoyo</b>

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA  
JUNIO 25 DE 2020**

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 3 de 47	Revisión 1

## IDENTIFICACIÓN DE LA AUDITORIA EXPRES No. 026-2020

**ENTE AUDITADO:** ALCALDIA DE BUCARAMANGA-SECRETARIA DE HACIENDA.

**MOTIVO DE LA AUDITORIA EXPRES:** Mediante la Queja Ciudadana SIA-ATC No. 282020000074 de fecha 28 de abril de 2020, los Señores Carlos Toledo y Anderson Higuera, denuncian lo siguiente: “*Señores Contraloría de Bucaramanga, DENUNCIAS POR PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA ENTREGA DE LOS BONOS VITALES.*”

**INTEGRANTES DEL EQUIPO AUDITOR:** **YANINA LICETH BARÓN ORDOÑEZ** Profesional Universitaria (Líder de Auditoría), **DIANA PATRICIA DURAN ORTEGA** (Profesional Universitario) y **CARLOS AUGUSTO BAEZ PALLARES** (Profesional de Apoyo).

### OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA EXPRES:

- Efectuar control de legalidad a las actuaciones administrativas llevadas a cabo por la ALCALDIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, en lo relacionado con la denuncia por presuntas irregularidades con queja según SIA-ATC No. 282020000074, Informan los denunciantes: “*DENUNCIAS POR PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA ENTREGA DE LOS BONOS VITALES*”.

### ALCANCE DE LA AUDITORÍA EXPRES:

- Revisar en la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, origen de los recursos denominados Bono Vital.
- Verificar los destinatarios de los recursos denominados Bono Vital.
- Metodología establecida para la entrega de los Bono Vital.
- Soporte de Entrega y destinación de los recursos.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 4 de 47	Revisión 1

## HECHOS

Por medio de la Queja Ciudadana No. SIA ATC No. 2820200000074 de fecha 28 de abril de 2020, los Señores Carlos Toledo y Anderson Higuera, denuncian irregularidades en la entrega del BONO VITAL, así:

ANDERSON HIGUERA: *“En norte, en sur, en oriente, en todos los barrios de bajos recursos dicen que no les ha llegado el bonovital...”*

CARLOS TOLEDO: *“Muy grave audio donde evidencia que bonos vitales se dieron con un criterio clientelista o cuotas a concejales...”*

Posteriormente se recibe Queja Ciudadana No. SIA ATC No. 2820200000092 de fecha 12 de mayo de 2020, interpuesta por la Señora MARLY BETANCOUR MARTINEZ, en la cual denuncia lo siguiente: *“el día 28 de marzo del año en curso me llego un mensaje a mi celular donde decía que era beneficiaria del bono vital por la pandemia del covid 19, pero también la alcaldía me lo retubo (sic) porque yo en el momento debo un comparendo a la oficina de tránsito y transporte de bucaramanga, lo cual yo no he podido cancelar debido a que no tengo empleo me realizaron cirugía de reconstrucción de rodilla izquierda con menisco donado, no he podido trabajar por debido a mi estado de salud”*, la cual fue incorporada a la Auditoría Exprés No. 026-2020.

## ACTUACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

Una vez iniciada la fase de ejecución, El Equipo Auditor procede a solicitar y recaudar la siguiente información y documentación:

- Inversión realizada para cada una de las fases de contención, mitigación y recuperación del Plan de Acción específico COVID-19/ Bucaramanga en Acción, en lo relacionado con el Desarrollo económico, señalando en detalle los recursos que han sido invertidos y ejecutados en cada una de las fases mencionadas.
- Procedimiento para la depuración en el SISBEN para determinar qué personas y hogares no estaban cubiertos en los diferentes programas del Estados para acceder al beneficio del Bono Vital.
- Muestra de 150 beneficiarios seleccionados aleatoriamente, según la base de datos de los beneficiarios que recibieron el Bono Vital.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 5 de 47	Revisión 1

- Certificación donde se acredita inscripción en el SISBEN de los beneficiarios seleccionados en la muestra.
- Convenio de fecha 27 de marzo de 2020, suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y el Banco Davivienda, para la dispersión de las transferencias monetarias a favor de la población beneficiaria del BONO VITAL para la atención de la emergencia sanitaria COVID-19.
- Certificación donde se acredita si la Señora MARLY BETANCOUR MARTINEZ, es beneficiaria o no del BONO VITAL, expedida por la Coordinadora Municipal del Programa más Familias en Acción del Municipio de Bucaramanga.
- Certificación de fecha 19 de mayo de 2020, expedida por el Banco Davivienda.
- Certificación expedida por el Secretario de Planeación donde consta la inscripción de los proyectos con ocasión a la prevención y atención a la ciudadanía en el marco de la emergencia por la pandemia del COVID-19 en el Municipio de Bucaramanga.
- Se solicitó a la Secretaria de Hacienda para que informara cuál es el término establecido por el Municipio de Bucaramanga, para que el Banco Davivienda haga la devolución de los recursos girados y no cobrados por los beneficiarios del BONO VITAL
- Certificación donde se acredita si los Señores KELVIN SUAREZ y MARITZA GOMES FLOREZ, son beneficiarios de algún otro programa diferente al Bono Vital.
- Verificación vía telefónica a 150 beneficiarios del BONO VITAL, seleccionados aleatoriamente.
- Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registros Presupuestales expedidos con ocasión a las transferencias realizadas por el Municipio de Bucaramanga.
- Certificación donde se acredita si la Señora NIDIA SUAREZ PABÓN, es beneficiaria del BONO VITAL o hace parte de algún otro programa.
- Plan “*Bucaramanga en acción*” primera versión.
- Manual de procedimientos del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Publicas (SUIFP) Resolución 4788 de 2016 del DNP.
- Relación del número de celular/Daviplata mediante el cual el Banco Davivienda hizo la transferencia monetaria de acuerdo a la muestra seleccionada por el Equipo Auditor, expedida por el Banco.
- Relación expedida por el Banco Davivienda donde se evidencia los beneficiarios que no utilizaron el Bono de acuerdo a la muestra seleccionada.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 6 de 47	Revisión 1

- Certificación de fecha 1 de junio de 2020, expedida por el Banco Davivienda, mediante la cual se relaciona el número total de dispersiones realizadas para esa fecha.
- Análisis de cumplimiento a la Circular Externa 001 – 2020 emitida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

### **CONCEPTO SOBRE LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA CON LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**

El control fiscal tiene por objeto la protección del patrimonio de la Nación, y por lo tanto recae sobre una entidad bien sea pública, privada o mixta, cuando ella recaude, administre o invierta fondos públicos a fin de que se cumplan los objetivos señalados en la Constitución Política, lo que permite concluir que el elemento que permite establecer si una entidad de carácter pública, privada o mixta se encuentra sometida al control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga lo constituye el hecho de haber recibido bienes o fondos del mismo Municipio.

El criterio adoptado para distribuir competencias entre los distintos órganos de control fiscal es el carácter orgánico, es decir, el orden territorial o nivel de gobierno del organismo que administra el recurso o bien público, respecto al ámbito de competencia de las Contralorías Territoriales el artículo 4 del Decreto 403 de 2.020, establece que las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los Departamentos, Distritos, Municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales según el orden al que pertenezcan, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley; en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

Adicionalmente el Decreto determinó que las Contralorías Territoriales ejercerían la vigilancia fiscal sobre las entidades y los organismos que integran la administración en el respectivo ente territorial de su jurisdicción.

La Alcaldía de Bucaramanga es una entidad territorial y como tal goza de personería jurídica de derecho público que compone la división político-administrativa del Estado, goza de autonomía en la gestión de sus intereses.

Entonces, tal como lo establece el Decreto 403 de 2020, el control fiscal se ejerce sobre los dineros públicos, por tanto, para que el mismo sea procedente se requiere que los bienes fondos o valores comporten este carácter, sin que para nada se tenga como requisito que la entidad sea pública. Dicho en otras palabras, la función fiscalizadora se realiza sobre el Erario Público, el cual puede estar administrado por

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 7 de 47	Revisión 1

servidores públicos o particulares, por lo tanto en nada influye la naturaleza jurídica de la entidad que los maneje, así entonces tenemos que la facultad conferida a la Contraloría Municipal de Bucaramanga se efectúa sobre la gestión fiscal de los dineros de la administración ya sea manejada directamente por el municipio, o ya sea que el erario se encuentre representado en acciones dentro de una entidad privada.

Así las cosas, obedeciendo a la naturaleza de entidad territorial que ostenta el Municipio de Bucaramanga y teniendo en cuenta que dentro de la organización municipal existe una contraloría que ejerce el control fiscal, se concluye que la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA** es sujeto de control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

### **MUESTRA AUDITADA**

Con el fin de determinar la muestra auditada se tienen dos criterios a saber: Para efectos de las apropiaciones presupuestales para las transferencias de Bono Vital, el Municipio de Bucaramanga a la fecha de la presente auditoría ha expedido Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registros Presupuestales que suman un total de \$5.575.500.000.

Sin embargo, se ha surtido el proceso de bancarización, enrolamiento y consignación exitosa de 19.354 Bonos vitales que suman un valor total de \$4.354.650.000 a través del producto denominado Daviplata.

Dentro del Convenio suscrito con el Banco Davivienda el día 27 de marzo de 2020, cuyo objeto era la dispersión de transferencias monetarias a favor de la población beneficiaria del Bono Vital para la atención de la emergencia sanitaria del COVID-19, se estableció como contraprestación por el servicio financiero, la reciprocidad que se encuentra acordada entre el Municipio y el Banco, por lo tanto, no hubo erogación alguna con cargo a dicho convenio.

### **CONSIDERACIONES DEL EQUIPO AUDITOR**

Mediante la Resolución No. 000077 del 16 de abril de 2020, el Contralor Municipal de Bucaramanga, ordenó conformar el Grupo Especial de Reacción Inmediata – GERI- cuyo fin es atender en tiempo oportuno e inmediato los asuntos o hechos conocidos con ocasión de los recursos ejecutados en función de la urgencia manifiesta decretada en la Ciudad de Bucaramanga.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 8 de 47	Revisión 1

Conforme a lo anterior, a través del Memorando de Asignación No. 026-2020, se ordenó iniciar la Auditoría Exprés con el fin de verificar las actuaciones administrativas adelantadas por el Municipio de Bucaramanga, para la entrega del BONO VITAL, cuya auditoría tenía como alcance lo siguiente:

- Origen de los recursos denominados Bono Vital.
- Verificar los destinatarios de los recursos denominados Bono Vital.
- Metodología establecida para la entrega de los Bono Vital.
- Soporte de Entrega y destinación de los recursos.

Entrando en materia, mediante el Decreto No. 0087 del 17 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Bucaramanga, declara la situación de calamidad pública, hasta por el término de seis (6) meses, con ocasión de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-2019), dentro del cual se ordenó elaborar y adoptar el Plan de Acción Específico que incluyera las actividades relacionadas con la acción de prevención, inspección, manejo, control y respuesta en el marco de la emergencia sanitaria, apropiándose los recursos necesarios para solucionar la situación declarada.

Posteriormente mediante el Decreto No. 0094 del 23 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Bucaramanga, Declarar la situación de urgencia manifiesta en el municipio de Bucaramanga con ocasión del estado emergencia económica, social y ecológica derivado de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19), con la finalidad de garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

De acuerdo a las anteriores disposiciones, el Municipio de Bucaramanga a través del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastre, adoptó el día 26 de marzo de 2020, el Plan de Acción Específico Covid-19, Bucaramanga en acción, registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal el día 7 de abril de 2020, dentro del cual se incluyó en la línea de intervención desarrollo económico “implementar una estrategia de ayudas sociales para los grupos poblacionales

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 9 de 47	Revisión 1

priorizados, a través de diferentes medios como son transferencias monetarias, bonos o entregas de ayudas alimentarias”, el cual consistía en la entrega de un auxilio denominado: BONO VITAL por valor de \$225.000 m/cte. con destinación a 25.000 familias bumanguesas para un costo total de \$5.439.825.000 m/cte., la fuente de financiación corresponde a recursos propios que provienen de una libre destinación del Municipio de Bucaramanga.

Con el fin de materializar la anterior actividad propuesta en el Plan de Acción, el Municipio de Bucaramanga a través de la Secretaria de Hacienda suscribió Convenio con el Banco Davivienda, el día 27 de marzo de 2020, cuyo objeto era la dispersión de transferencias monetarias a favor de la población beneficiaria del Bono Vital para la atención de la emergencia sanitaria COVID-19.

Teniendo en cuenta que el Plan de Acción fue registrado en el Banco de Programas y Proyectos con posterioridad a la suscripción del Convenio en cita, el Equipo Auditor configuró el siguiente Hallazgo:

**HALLAZGO No. 1.- ADMINISTRATIVO-DISCIPLINARIO. -EJECUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO COVID-19 “BUCARAMANGA EN ACCIÓN” EN LO RELACIONADO CON EL BONO VITAL SIN ESTAR PREVIAMENTE REGISTRADO EN EL BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA. (OBSERVACIÓN No. 1)**

Mediante el Decreto No. 0087 del 17 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Bucaramanga, declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Bucaramanga con ocasión de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-2019), dentro del cual se ordenó elaborar y adoptar el Plan de Acción Específico que incluyera las actividades relacionadas con la acción de prevención, inspección, manejo, control y respuesta en el marco de la emergencia sanitaria.

Revisado el Plan de Acción Especifico COVID-19 - Bucaramanga en acción, se evidenció que el mismo fue emitido el 26 de marzo de 2020 y registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal el día 7 de abril de 2020, sin embargo, el Municipio de Bucaramanga a través de la Secretaria de Hacienda suscribió Convenio con el Banco Davivienda el día 27 de marzo de 2020, cuyo objeto era la dispersión de transferencias monetarias a favor de la población beneficiaria del Bono Vital para la atención de la emergencia sanitaria COVID-19, con el fin de dar cumplimiento a la actividad planteada en la etapa de contención, incluida en el Plan de Acción Especifico, el cual se materializó mediante las

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 10 de 47	Revisión 1

transferencias realizadas según Registros Presupuestales No. 00001862 del 31 de marzo de 2020, 00001946 del 3 de abril de 2020 y 00001949 del 3 de abril de 2020, expedidos a solicitud de la Secretaria de Hacienda del Municipio de Bucaramanga.

Como consecuencia de ello, el Municipio de Bucaramanga inició la ejecución del Plan de Acción Especifico sin estar previamente registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Municipio de Bucaramanga, lo cual puede presentarse por desatención a los procesos y procedimientos establecidos en el manual del Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Municipio de Bucaramanga, según lineamientos adoptados mediante el Decreto No. 0008 de 2018 y demás normas concordantes allí señaladas.

Por lo tanto, se evidencian presuntas irregularidades en la planeación que deben tener todos los programas y proyectos susceptibles de ser financiados con recursos públicos, teniendo en cuenta que los mismos deben ser sometidos a un análisis de viabilidad antes de proceder a su registro, como lo establece la Ley 152 de 1994, artículo 27.

Conforme a lo expuesto anteriormente y teniendo en cuenta que cualquier proyecto que haga parte del presupuesto municipal para ser ejecutado debe estar previamente evaluado por el órgano competente y registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, se advierten presuntas irregularidades de tipo disciplinario establecidas en la Ley 734 de 2002 artículo 48 numeral 31, por indebida ejecución de recursos públicos.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

“(…)

*El Plan de Acción Especifico “BUCARAMANGA EN ACCION” no fue registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal el día 07 de abril de 2020 como lo asegura el Equipo Auditor. Es menester recordar que el Banco de Proyectos es un instrumento para la planeación de los planes de Gobierno, Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo y Presupuesto, donde se registran los programas y proyectos que son técnica, ambiental y socioeconómicamente viables, susceptibles de ser financiados con recursos del presupuesto General del Municipio de Bucaramanga. Lo anterior, permite organizar información valiosa para concretar y darle coherencia a los programas de gobierno, así como realizar labores de análisis, seguimiento y evaluación de resultados.*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 11 de 47	Revisión 1

*Por otra parte, el Plan de Acción Específico “BUCARAMANGA EN ACCIÓN” derivado de la declaratoria de Calamidad Pública, establece un conjunto de actividades y acciones inmediatas llamadas a la contención, mitigación y recuperación de una situación excepcional que configura una emergencia sanitaria no solo a nivel local, sino a nivel nacional y mundial.*

*Es así que conforme lo señala la metodología adoptada por el Municipio de Bucaramanga mediante el Decreto No. 0008 de 2018 mencionado por el órgano de control, el banco de proyectos constituye una herramienta de registro de programas y proyectos viables y competencias para la preparación y evaluación de programas, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal y según los lineamientos y metodologías señaladas por el Departamento Nacional de Planeación.*

*Ahora bien, es preciso señalar también que el Decreto No. 0008 de 2018 “Por medio del cual se actualiza el Manual de Banco de Programas y Proyectos de Inversión del municipio de Bucaramanga” adopta:*

- *En su artículo primero, los lineamientos, procesos y procedimientos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación DNP para la puesta en marcha y gestión de los Bancos de Programas y Proyectos Territoriales, contenidos en la "Cartilla Orientadora de Gestión de los Bancos de Programas y Proyectos Territoriales - 2017".*
- *En su artículo segundo: El Manual del Banco de Programas y Proyectos, el documento "ABC de la Viabilidad - Criterios para dar viabilidad a un proyecto de inversión pública - 2017", como lineamiento rector del proceso de viabilidad de los proyectos de inversión y las listas de verificación de requisitos expedidos por el Departamento Nacional de Planeación.*
- *En su artículo tercero, la Metodología General Ajustada MGA WEB, como herramienta única para el registro y presentación de proyectos de inversión.*
- *En su artículo cuarto, el Banco Único de Programas y Proyectos de Inversión, Sistema Unificado de Inversión Pública SUIFP, como herramienta informática para soportar el ciclo de vida de los proyectos de inversión: formulación, evaluación previa, registro, programación, ejecución y seguimiento.*
- *Y en su artículo quinto ajusta los procesos y procedimientos del Banco de Programas y Proyectos, de conformidad con las actualizaciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación.*

*No obstante, el artículo 6to del mencionado Decreto, señala que sin perjuicio de la entrada en vigencia del presente Acto Administrativo, las disposiciones contenidas en los Decretos*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 12 de 47	Revisión 1

*Municipales 0124 de 2009 y 200 de 2010 continúan vigentes, siempre y cuando no contradigan lo dispuesto en el presente Decreto. Es preciso señalar que el Decreto 0008 de 2018 y sus anexos no regularon lo referente al trámite del registro de proyectos de inversión cuando se trata de situaciones relacionadas con proyectos necesarios para atender de forma inmediata situaciones de emergencia, desastres y orden público, como ocurre con el caso que nos ocupa, por lo que la ejecución del BONO VITAL el cual corresponde a una actividad prevista en el PLAN DE ACCION ESPECIFICO, consistente en la transferencia monetaria que busca como fin último garantizar la seguridad alimentaria de la población priorizada por sus condiciones de vulnerabilidad para prevenir el riesgo de contagio por COVID-19, durante el aislamiento preventivo obligatorio.*

*Por otra parte, es pertinente señalar que el Plan de Acción Específico "BUCARAMANGA EN ACCION" se sustenta en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 y en la declaratoria de calamidad pública decretada por el Presidente de la Republica mediante Decreto Nacional 417 del 17 de Marzo de 2020, y por el Alcalde Municipal de Bucaramanga mediante Decreto 0087 del 17 de marzo de 2020 "Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Bucaramanga con ocasión de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones destinadas a mitigar los impactos de riesgo dentro de la emergencia sanitaria" y dentro de él se incluyen actividades relacionadas para la prevención, inspección, manejo, control y respuesta en el marco de la emergencia decretada.*

*Conforme a lo anterior, la Alcaldía de Bucaramanga debía dar cumplimiento a las actividades previstas en el Plan de Acción Específico "BUCARAMANGA EN ACCION", entre ellas las relacionadas con el BONO VITAL (transferencia monetaria), en virtud de la Ley 1523 de 2012 y la situación de emergencia presentada, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población vulnerable de Bucaramanga y mitigar la propagación del COVID-19 de manera prioritaria e inmediata. Es así que no existe ninguna presunta irregularidad en la planeación que deben tener todos los programas y proyectos susceptibles de ser financiados con recursos públicos, y que según el equipo auditor deben ser sometidos a un análisis de viabilidad antes de proceder a su registro, como lo establece la Ley 152 de 1994, artículo 27, ya que esta disposición es claramente aplicable a la ejecución de cada uno de los planes, programa y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo Territorial 2016-2019 vigente hasta el 01 de Junio de 2020 que se aprobó el Plan de Desarrollo 2020-2023, y una simple revisión del mencionado plan, permite apreciar claramente que la atención de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19 es una medida que no está claramente en el mismo, ya que es una situación excepcional, enmarcada en una calamidad pública totalmente imprevisible. Las actividades contenidas en el Plan de Acción Específico "BUCARAMANGA EN ACCION" cumplen con los principios de PLANEACION, dado pues justamente se elabora un PLAN DE ACCION que como su*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 13 de 47	Revisión 1

*nombre lo indica permite planear, coordinar, controlar y hacer seguimiento a cada una de las acciones que se requieran para prevenir, contener y mitigar los efectos de una situación de emergencia en el marco de la Ley 1523 de 2012, y todas estas acciones cuentan con el debido seguimiento durante su ejecución.*

*Tal y como se aprecia en el Plan de Acción Específico en lo que respecta a la etapa de contención, se estableció que la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Desarrollo Social deberían Implementar una estrategia de ayudas sociales para los grupos poblacionales priorizados, a través de diferentes medios como son transferencias monetarias, bonos o entregas de ayudas alimentarias, con el fin de Garantizar la seguridad alimentaria de la población priorizada según programa para prevenir el riesgo de contagio por COVID-19, durante el aislamiento preventivo obligatorio.*

*El Plan de Acción Específico “BUCARAMANGA EN ACCION” contemplaba claramente los Componentes de Gestión del Riesgo, los Objetivos, las Líneas de Intervención, las actividades, el resultado esperado, los indicadores, los responsables, la fuente de los recursos y el presupuesto estimado para cada línea de intervención. Ahora bien, es claro que el artículo 27 de la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” que señala el equipo auditor se refiere puntualmente a los programas y proyectos de inversión*

*“ARTÍCULO 27. BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN NACIONAL. El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional es un instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socioeconómicamente, susceptibles de financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación.*

*Los Ministerios, Departamentos Administrativos, la Contraloría, la Procuraduría, la Veeduría, la Registraduría, la Fiscalía y las entidades del orden nacional deberán preparar y evaluar los programas que vayan a ser ejecutados, en desarrollo de los lineamientos del plan y para el cumplimiento de los planes de acción.*

*El Departamento Nacional de Planeación conceptuará sobre tales programas de inversión y los registrará en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional.*

*El Departamento Nacional de Planeación tendrá la obligación de mantener actualizada la información que se registra en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional.*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 14 de 47	Revisión 1

*El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional se articulará con la Unidad de Gestión de Proyectos contemplada en el artículo 58 de la Ley 70 de 1993.”*

*Es claro que esta normativa se refiere puntualmente a todos los programas y proyectos de inversión que se derivan de la ejecución del Plan de Desarrollo Nacional y para el caso puntual del Municipio de Bucaramanga, es aplicable para los programas y proyectos que se derivan del Plan de Desarrollo Territorial 2016-2019 que pierde su vigencia con la aprobación del Plan de Desarrollo Territorial 2020- 2023. Sobre este punto, es claro que esta exigencia es imperativa en condiciones normales de la ejecución del Plan de Desarrollo pero dicha disposición cede ante la prevalencia de una situación de calamidad pública como la que atraviesa no solo Bucaramanga si no Colombia y el Mundo; y como mecanismo para dar respuesta inmediata a este tipo de situaciones de emergencia el legislador ha previsto una serie de disposiciones específicas señaladas en la Ley 1523 de 2012, la cual regula de forma puntual este tipo de situaciones, y en esta caso acudiendo a los criterios de interpretación hermenéutica señalados en la Leyes 57 y 153 de 1887, así como lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-451 de 2015, es claro que la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general **se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial**, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.*

*En este caso puntual a que se refiere el equipo auditor, es evidente que una situación excepcional como lo es la declaratoria de calamidad pública, no puede acudirse a criterios y procedimientos generales en la ejecución de recursos, máxime cuando existen disposiciones especiales en la Ley 1523 de 2012 en materia de atención y mitigación de situaciones de emergencia que han sido objeto de declaratoria de calamidad pública, es así, que esta misma ley ha previsto incluso disposiciones especiales y excepcionales en materia contractual, tal y como lo señala el artículo 66 de la citada ley en el cual se señala:*

*(..) salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o **los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares**, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 15 de 47	Revisión 1

*excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993. (...) (negrilla fuera de texto)*

*No obstante, vale la pena señalar que la actividad BONO VITAL al que se refiere la presente auditoria, no se deriva como tal de un proceso contractual, toda vez que consiste en auxilios económicos de \$225.000 que mediante transferencias monetarias permitirían atender un máximo de 25.000 familias, recursos que fueron ordenados mediante las resoluciones No 1129, 1130 y 1131 de 2020 y en las cuales se utilizó como mecanismo de dispersión y entrega, la herramienta DAVIPLATA en virtud de un convenio conexo a los convenios de cuenta que se tienen vigentes entre el Municipio de Bucaramanga y el banco Davivienda. Así las cosas, éste convenio sólo regula el mecanismo de entrega para estos pagos ordenados directamente por el Municipio como ayuda humanitaria, y como es bien sabido, los convenios de cuenta bancaria, así como las operaciones conexas a éstos se rigen por el derecho privado. El convenio suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y el Banco Davivienda SA tiene como finalidad precisar las responsabilidades adquiridas entre las partes en lo que corresponde al proceso de dispersión de recursos públicos como transferencias monetarias a la población priorizada por el Municipio de Bucaramanga, y a través del mismo, las partes regulan la relación convencional referente a los procesos de bancarización y enrolamiento que asumiría el banco para que estas ayudas llegaran a los beneficiarios, lo cual se regiría por las normas del Código de Comercio, especialmente las aplicables a las actividades financieras.*

*Así las cosas, no le asiste razón al órgano de control al señalar que las acciones contempladas en el Plan de Acción Especifico que se deriva de una Declaratoria de Calamidad Pública sustentada en la Ley 1523 de 2012, para su ejecución inmediata y prioritaria deban estar previamente evaluadas y registradas en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, y mucho menos que por ello se concluya que se está incurriendo en presuntas irregularidades de tipo disciplinario como lo es la falta gravísima establecida en la Ley 734 de 2002 artículo 48 numeral 31, por una presunta vulneración de los principios de la contratación estatal, toda vez que la actividad denominada BONO VITAL en la cual fue asignada como responsable a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Bucaramanga corresponde a la ejecución del Plan de Acción Especifico derivado de la declaratoria de calamidad pública, la cual se ha ajustado conforme a lo que dispone la ley para este tipo de situaciones excepcionales y de emergencia, y que como se ha probado a lo largo de esta auditoría se ha realizado una debida ejecución de los recursos del Estado en beneficio de las personas más vulnerables del municipio que requerían de una ayuda de carácter inmediato y prioritario, para mitigar la difícil situación ocasionada por la pandemia del Covid19 y para prevenir el riesgo de contagio.*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 16 de 47	Revisión 1

*La Secretaría de Hacienda se siente satisfecha de haber podido destinar de una manera segura y ágil esos recursos públicos a tantas familias que lo necesitaban en tan corto tiempo.*

*Por todo lo anteriormente expuesto, de la manera más respetuosa se le solicita al equipo auditor desvirtuar esta observación”.*

### **CONCLUSION DEL EQUIPO AUDITOR**

Una vez analizada la respuesta suministrada a la presente observación, el Equipo Auditor ratifica que el proyecto “Desarrollo del Plan de acción para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos, así como la divulgación de las medidas preventivas para la mitigación del contagio por COVID-19 Bucaramanga”, si fue registrado el día 07 de abril de 2020, como se desprende de la certificación expedida en la misma fecha por el Señor JULIAN FERNANDO SILVA CALA, en calidad de Secretario de Planeación del Municipio de Bucaramanga, cuyo certificado fue el primero en expedirse con el fin de ejecutar los proyectos incluidos en el Plan de Acción Especifico COVID-19 - Bucaramanga en Acción.

Ahora, es pertinente señalar que en cumplimiento de la Ley 152 de 1994, el Alcalde Municipal de Bucaramanga de la época, expidió el Decreto No. 0736 de 1995, mediante el cual se crea el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, dentro del cual estableció en el artículo 3, numeral 13, como uno de los criterios del Banco lo siguiente:

*“Los proyectos dirigidos a atender en forma inmediata situaciones de emergencia, desastres y orden público, quedan exentos del trámite regular establecido para los demás proyectos en los correspondientes manuales. Dichos proyectos deberán ser registrados directamente en el Banco Municipal de Programas y Proyectos de Inversión, e incorporados inmediatamente al presupuesto del Municipio...”*

Conforme a la anterior reglamentación, no son de recibo los argumentos expuestos en la réplica, toda vez que si está regulado el trámite del registro de proyectos de inversión cuando se trata de situaciones relacionadas con proyectos necesarios para atender de forma inmediata situaciones de emergencia, desastres y orden público, como efectivamente se llevó a cabo para la ejecución de los diferentes proyectos del mencionado Plan de Acción, salvo lo relacionado con el Bono Vital, el cual fue registrado en el Banco de Programas y proyectos con posterioridad a su ejecución.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 17 de 47	Revisión 1

Así mismo, es importante aclarar que, pese a que se trate de un Plan de Acción producto de una Declaratoria de Calamidad Pública, el mismo si se encuentra enmarcado dentro de los postulados del Plan de Desarrollo 2016-2019 “*Gobierno de las ciudadanas y los ciudadanos*” línea estratégica: calidad de vida; componente salud pública, salud para todos y con todos; programa: fortalecimiento para la autoridad sanitaria para la gestión de la salud, tal como fue certificado por el Secretario de Planeación Municipal.

No se discute el sustento legal para la elaboración del Plan de Acción Especifico, el cual tiene su fundamento en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, como tampoco, la inmediatez de las actividades allí previstas, sin embargo, mediante el Decreto Municipal 0008 del 26 de enero de 2018, se actualizó el Manual del Banco de Programas y Proyectos de Inversión del municipio de Bucaramanga, donde se adoptó el Sistema Unificado de Inversión Pública SUIF, expedida por el Departamento Nacional de Planeación, como la herramienta para el registro de la información de la inversión pública de las entidades territoriales, dentro del cual no se contemplan excepciones al registro en el Banco de Programas y Proyectos, por el contrario, establece que sin excepción no es posible ejecutar ningún proyecto que haga parte del presupuesto departamental o municipal hasta tanto no se encuentre registrado en el Banco Único de Programas y Proyectos de Inversión.

Por consiguiente, se mantiene la observación y se configura un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO CON ALCANCE DISCIPLINARIO**, por indebida ejecución de recursos públicos, el cual deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento, con el fin de que se establezcan las acciones correctivas pertinentes.

#### **DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR**

**ALCANCE DEL HALLAZGO:  
PRESUNTO RESPONSABLE:**

**ADMINISTRATIVO**  
Alcaldía de Bucaramanga-  
Secretaria de Hacienda.

**ALCANCE DEL HALLAZGO:  
PRESUNTO RESPONSABLE:**

**DISCIPLINARIO**  
NAYARIN SAHARAY ROJAS  
TELLEZ- Secretaria de Hacienda-

**NORMA PRESUNTAMENTE VIOLADAS**

Ley 734 de 2002 articulo 48 numeral 31.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 18 de 47	Revisión 1

Con el fin de verificar los destinatarios de los recursos del Bono Vital, se evidenció que la selección se llevó a cabo mediante el cumplimiento de criterios de los ciudadanos relacionados en la base de datos entregada por el Departamento Nacional de Planeación-DNP, correspondiente al SISBEN, el cual tiene un registro de 356.390 beneficiarios, según información reportada por la Entidad, de los cuales se tomaron las parametrizaciones de las siguientes líneas:

- SISBEN 1, 2, 3 y 4 y quienes no estén cubiertos por personas ni por hogares en los diferentes programas del Estado.
- Posteriormente se hace la validación del número de hogares, priorizando los hogares pertenecientes a los niveles de carencia 1 y 2.

Teniendo en cuenta el reporte del Banco Davivienda sobre los giros efectuados a la fecha de la presente auditoría, el Equipo Auditor seleccionó una muestra aleatoria de noventa (90) beneficiarios, sin embargo, en la misma solo se relacionaba el número de cedula del beneficiario, por lo tanto, se requirió a la Secretaria de Hacienda del Municipio de Bucaramanga, para que allegara la base de datos con la información personal de los beneficiarios seleccionados tales como nombre completo, número de contacto y dirección de notificación.

Una vez allegada la información solicitada se procedió a verificar vía telefónica con los números de contacto reportados por la Secretaria de Hacienda, donde se encontró que ninguno de los números de celular coincidió con la relación efectuada para cada uno de los 90 beneficiarios seleccionados en la muestra, conforme a ello, fue necesario requerir al Banco Davivienda para que certificara el número de celular/Daviplata al que habían realizado la transferencia de dichos beneficiarios.

Una vez recibido el reporte por el Banco Davivienda y en aras de comprobar la transferencia monetaria a favor de los beneficiarios, se llamó vía telefónica a cada uno de los números de celulares/Daviplata, donde se pudo concluir que de los 90 beneficiarios de la muestra seleccionada solo se tuvo éxito en la verificación de 41 beneficiarios, quienes manifestaron que si habían recibido lo correspondiente al Bono Vital, con el resto de beneficiarios no se pudo constatar por diferentes motivos (celulares apagados, no contestaban, fuera de servicio, entre otras situaciones).

De acuerdo a lo anterior, el Equipo Auditor considero pertinente ampliar la muestra con el fin de tener una amplia cobertura de verificación, por lo que se seleccionaron 60 beneficiarios adicionales para incluir en la muestra, de los cuales solo se tuvo éxito en la verificación de 32 beneficiarios, para un total de 73 verificados, lo que representa el 49% respecto a la verificación adelantada a 150 beneficiarios.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 19 de 47	Revisión 1

De la muestra total de 150 beneficiarios, previamente se verificaron las certificaciones expedidas por el SISBEN con el fin de comprobar que efectivamente hicieran parte de dicha base de datos, posteriormente se le solicitó al Banco Davivienda para que remitiera la relación de los beneficiarios que NO habían utilizado el bono, la cual arrojó un total de 37 beneficiarios, que coincide con los números de celular con los que el Equipo Auditor no se pudo contactar, por lo que se puede concluir en primera instancia que el Municipio al no entregar una base de datos actualizada, quien finalmente ha venido adelantando el trabajo de ubicar el daviplata de los beneficiarios ha sido la entidad financiera, así mismo, se presentan debilidades en el seguimiento y control de aquellos dineros girados y no utilizados por los favorecidos, por lo tanto el Equipo Auditor configuró los siguientes Hallazgos:

**HALLAZGO No. 2 – ADMINISTRATIVO. - DEFICIENCIAS EN LA INFORMACIÓN REGISTRADA EN LA BASE DE DATOS SUMINISTRADA POR EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, RESPECTO A LA POBLACIÓN PRIORIZADA PARA SER BENEFICIARIA DEL BONO VITAL. (OBSERVACIÓN No. 2)**

En desarrollo del proceso auditor, se solicitó a la Secretaría de Hacienda del Municipio la entrega de la base de datos de los beneficiarios del programa Bono Vital, posteriormente con la información suministrada el Equipo Auditor seleccionó una muestra inicial de 90 beneficiarios que se reportaban como favorecidos, teniendo en cuenta que la entrega se haría a través de la aplicación móvil “DAVIPLATA”, la base de datos debía contener la identificación básica del beneficiario, tal como nombre completo, número de identificación, dirección y número de teléfono, toda vez que el número de teléfono celular es al que corresponde el número de la cuenta virtual.

Con este último dato el Equipo Auditor intentó hacer el contacto con los beneficiarios del programa, para tal efecto se realizaron las llamadas a los números de teléfono consignados en la base de datos y de las llamadas que fueron atendidas ninguno de los registros telefónicos correspondía al beneficiario señalado, según el reporte de la Secretaria de Hacienda.

Conforme a lo anterior, fue necesario requerir al Banco Davivienda, operador de la aplicación móvil para que certificara el número de celular/Daviplata del beneficiario relacionado en la muestra.

En el momento de hacer las verificaciones con la base de datos suministrada por el Banco, no todas las llamadas fueron positivas ya que en muchos casos el número de celular estaba apagado, no contestaban o estaba fuera de servicio, y en aquellas oportunidades donde se pudo contactar al beneficiario manifestaron recibir la

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 20 de 47	Revisión 1

transferencia correspondiente al BONO VITAL y en otros casos que no han podido retirarlo por diferentes razones.

Como consecuencia de ello, la labor de ubicación de los datos de contacto en última instancia fue efectuada por la entidad financiera toda vez que la información suministrada por la Secretaría de Hacienda no fue verídica ni confiable y se prestó para confusiones, lo cual denota una falta de gestión y diligencia por parte del Municipio al no tener actualizada la base de datos, máxime si la misma proviene de una fuente tan importante como lo es el SISBEN, lo cual pudo prestarse para fraudes y suplantaciones, toda vez que de la muestra registrada existen personas que manifestaron no recibir el giro correspondiente al bono sin embargo el Banco certifica que ya se hicieron uso de los recursos.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“(...)

*En primer lugar el proceso de priorización de beneficiarios de BONO VITAL tiene como insumo principal la base de datos maestra del SISBEN la cual se encuentra bajo custodia y administración del Departamento Nacional de Planeación (DNP) luego no le asiste razón alguna al equipo auditor para afirmar que existe una falta de gestión y diligencia por parte del Municipio al no tener actualizada la base de datos, máxime si la misma proviene de una fuente tan importante como lo es el SISBEN, ya que la base maestra según el Decreto Nacional 441 del 16 de marzo de 2017 está bajo custodia y administración del DNP y las personas registradas en esta base de datos son los responsables de mantener sus datos actualizados en dicha base de datos, tal y como se señala en los siguientes artículos:*

*“Artículo 2.2.8.1.6. Custodia y reserva de la información registrada en el Sisbén. El tratamiento de la información registrada en la ficha de caracterización socioeconómica y en el Sisbén está sujeto al cumplimiento de las normas de protección de datos personales establecidas en la Constitución Política, las Leyes 1437 de 2011, 1581 de 2012 y 1712 de 2014, y demás las normas que regulan la materia.*

***La información contenida en la base datos nacional certificada del Sisbén permanecerá en custodia del DNP, entidad que podrá publicar la información no clasificada o reservada hasta cuando las personas soliciten su retiro o se determine su exclusión***

(...)

**Artículo 2.2.8.3.2. Obligación de actualización de la información. Las personas registradas en el Sisbén deben mantener actualizada su información. En caso de cambio del lugar de residencia se deberá solicitar la aplicación de una nueva encuesta ante la entidad territorial donde se ubique su nueva residencia.**

**En virtud el principio de calidad de la información, el DNP podrá actualizar la información registrada en el Sisbén, como producto del cotejo de información con bases de datos oficiales.” (negrilla fuera de texto)**

Es así, que con esta base de datos maestra recibida del DNP con 356.387 registros, la oficina TIC del Municipio realizó un proceso de depuración suprimiendo 2.960 registros repetidos, y con los 353.426 registros se aplicaron criterios de validación con el fin de priorizar a los ciudadanos registrados en dicha base de datos con niveles de carencia 1,2,3 y 4 y de excluir los beneficiarios de otro tipo de programas sociales como son familias en acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Educación superior, entre otros, llevándonos así a priorizar los hogares y personas no cubiertos, con la finalidad de llegar a la mayor cantidad posible de población vulnerable y evitar la duplicidad de las ayudas humanitarias entregadas, toda vez que para el municipio es técnica y financieramente inviable cubrir las necesidades particulares de toda la población de Bucaramanga. Con lo anterior, se evitó la malversación de recursos públicos y/o destinación y apropiación inadecuada de los mismos.

Posteriormente se hace la validación del número de hogares que esta por 63.860 según el número de familias estimando un total de 25.000 mil hogares a beneficiar, con los siguientes porcentajes de cobertura por nivel de carencia:

Nivel de Carencia	Familias	Porcentaje social
Sisbén 1	3.213	100%
Sisbén 2	14.735	78%
Sisbén 3	5.160	16%
Sisbén 4	1.892	16%
Total	25.000	

No obstante, en atención que la base de datos maestra de SISBEN aportada por el DNP en algunos casos no cuenta con datos de contacto actualizados por las personas allí registradas, el Municipio de Bucaramanga habilitó el sitio web [www.emergencia.bucaramanga.gov.co](http://www.emergencia.bucaramanga.gov.co), con la opción “SI TE CONOCEMOS SABREMOS

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 22 de 47	Revisión 1

*COMO AYUDARTE”, en la cual los ciudadanos realizaban un registro actualizando sus datos y estos registros posteriormente se cruzaron con los datos registrados en la base maestra del Sisbén, toda vez que con la misma se realizó la priorización para acceder a las ayudas ofrecidas por el Municipio. De igual forma, vale la pena señalar que el actualizar o registrar la información, no significaba la asignación inmediata de alguna ayuda, por cuanto dicho auxilio está sujeto a criterios de priorización establecidos por el Municipio de Bucaramanga, los cuales fueron anteriormente señalados.*

*Una vez concluido el primer proceso correspondiente a la “priorización”, la Oficina TIC remitió una base de datos con las familias priorizadas, las cuales fueron remitidas al BANCO DAVIVIENDA S.A. quien en virtud del convenio conexo a los convenios de cuenta vigentes con el Municipio de Bucaramanga habilitó una cuenta bancaria asociada a la herramienta financiera denominada “DAVIPLATA”, y a través del convenio en mención dicha Entidad Financiera puso a disposición del Municipio de Bucaramanga el portal empresarial para la dispersión de sumas dinerarias a través del servicio DAVIPLATA correspondiente a las transferencias monetarias destinadas a los beneficios para la población vulnerable, con el propósito de atender la contingencia social de esa población residente en el Municipio de Bucaramanga, durante el tiempo de ejecución del convenio. En el marco de dicho convenio se surtió la segunda etapa del proceso correspondiente a la “bancarización, enrolamiento y dispersión de ayudas” en el cual el banco se obligaba a:*

*“a) Habilitar una cuenta bancaria de titularidad del MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Entidad Estatal del Nivel Territorial identificada con Nit 890.201.222-0 para la administración de recursos con destinación a los beneficios a población vulnerable.*

*b) Poner a disposición, para el cumplimiento del objeto del presente convenio los canales y puntos de pago que el Banco le indique.*

*c) EL BANCO no podrá efectuar cobro alguno a los beneficiarios por los siguientes conceptos u otros similares: cuota de manejo o similar, comisiones que disminuyen el valor de las transferencias otorgadas, actualización de datos del beneficiario, por lo menos las primeras tres (3) transacciones del mes en cualquiera de los puntos de atención ofrecidos, consultas de saldos.*

*d) Tanto la cuenta bancaria a nombre del MUNICIPIO DE BUCARAMANGA destinada para el abono de los recursos con destino a los beneficiarios de las transferencias, como el medio de pago “DAVIPLATA”, deben estar exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.*

*e) Establecer y mantener las medidas de seguridad necesarias con el fin de amparar la disponibilidad e integridad de la información, de los recursos y de cualquier clave de identificación que se suministre, con el fin de evitar que terceros no autorizados ordenen transacciones en nombre EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 23 de 47	Revisión 1

f) *Contar con un Plan de Contingencia que garantice la prestación del servicio y la entrega de la información, ante fallas tecnológicas.*

g) *disponer de un canal de atención de servicio al cliente que permita a los beneficiarios del pago, conocer de forma inmediata información referente a los movimientos realizados con el medio de pago ofrecido, realizar bloqueos definitivos o temporales y efectuar cualquier tipo de reclamación durante 24 horas al día y siete (7) días a la semana.*

h) *Responder oportunamente los requerimientos de información, quejas y reclamos.*

i) *Informar a EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, los casos de coincidencias en listas inhibitorias, para que se tomen las acciones necesarias que le permitan realizar el pago por otros mecanismos diferentes a los ofrecidos por EL BANCO.*

De igual forma en virtud de este convenio el Municipio de Bucaramanga se obligó a:

*“a) Efectuar los trámites solicitados por EL BANCO para la gestión de apertura de la cuenta bancaria a nombre de EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA para la administración de los recursos con destino a los beneficiarios de las transferencias.*

*b) Emitir la certificación correspondiente para que a su vez EL BANCO marque la cuenta bancaria en su sistema como exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), según lo previsto en el numeral 9 del Artículo 879 del Estatuto Tributario.*

*c) Colaborar en todo momento y prestar el apoyo necesario a EL BANCO para el cumplimiento del presente convenio.*

*d) Convocar al BANCO y a las partes interesadas para efectuar el seguimiento al desarrollo del convenio.*

***e) Entregar la información veraz y certificada que sea necesaria al BANCO para que éste realice el proceso de bancarización o enrolamiento y atención de novedades.***

*f) Efectuar la supervisión de este convenio.”*

*Tal y como se aprecia en las obligaciones derivadas del mencionado convenio, el proceso de bancarización o enrolamiento y atención de novedades, correspondía a una obligación de la Entidad Financiera a partir de la información que le aportaba el Municipio de Bucaramanga. Esta etapa estaba enfocada a habilitar una cuenta en la herramienta DAVIPLATA en la cual se contó con el acompañamiento del BANCO DAVIVIENDA quien con estrictos protocolos de seguridad y verificación de diferentes fuentes y bases de datos a las que tiene acceso en virtud de sus operaciones financieras, realizó el contacto con los*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 24 de 47	Revisión 1

beneficiarios para que la ayuda fuera asignada al número de cuenta asignado la cual solo se activa con una previa verificación de datos personales garantizando que la persona que reciba el beneficio sea efectivamente la persona que se relacionaba en la base de datos aportada por el Municipio de Bucaramanga.

Es por ello que durante el proceso de auditoria mediante oficio S-DSH225- 2020 le fue aportada por la Secretaría de Hacienda a la Contraloría Municipal, la base de datos de ciudadanos priorizados, dejando la siguiente salvedad:

*“Le manifestamos, que el municipio de Bucaramanga en el proceso de priorización del listado de favorecidos bono vital contamos con datos de teléfonos de contacto proveniente de la base Sisbén, **pero hacemos salvedad, que es posible que los teléfonos registrados en Sisbén no coincidan con el número del giro usado por el banco, toda vez que Daviplata es un producto bancarizado y de acuerdo al convenio firmado entre el municipio de Bucaramanga y Davivienda, el encargado de hacer el proceso de bancarización, enrolamiento y final consignación de los recursos a cada uno de esos beneficiarios es el banco; en consecuencia el número del teléfono al que llega el mensaje de texto es información gestionada y recopilada por Davivienda**, por tal razón, esa data es información con reserva financiera y nosotros como municipio no tenemos acceso a esos registros telefónicos.*

*En cuanto a la página: emergencia.bucaramanga.gov.co fue diseñada como uno de los medios para actualizar información de los ciudadanos, pero no era la única fuente ni de ella dependía la entrega final del auxilio, porque como ya se dijo arriba, de acuerdo al convenio con Davivienda, fue esta entidad financiera quien en definitiva validó y enroló completamente al ciudadano favorecido con la cuenta.” (negrilla fuera de texto)*

*De acuerdo con esto el hecho que los datos de contacto registrados en la base de datos maestra del SISBEN no coincidan con el número de contacto al cual se hizo el giro después del proceso de bancarización y enrolamiento por parte del BANCO DAVIVIENDA, no puede de ninguna manera presumirse por el equipo auditor como un fraude o suplantación de los beneficiarios, toda vez que el producto financiero DAVIPLATA garantiza los siguientes estándares de calidad y seguridad certificados por el banco:*

#### **“SEGURIDAD EN LA ACTIVACIÓN**

*El proceso de activación de DaviPlata lo realiza el participante desde su celular, ingresando los datos de su documento de identificación. El sistema autorizador de DaviPlata confronta la información suministrada por el cliente contra las bases de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como las listas de Sarlaft.*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 25 de 47	Revisión 1

*En la Sim Card la información digitada no se almacena en el celular, el DaviPlata queda asociado a la SIM Card y no al dispositivo, mientras que en la aplicación el DaviPlata queda ligado al dispositivo.*

*Un cliente solo puede tener un DaviPlata activo, ligado a su documento de identificación.*

*Así mismo, el Banco presenta altos estándares en lo relativo a los principios de seguridad de la información como:*

- *Autenticación: Para comprobar la identidad del Cliente*
- *Confidencialidad: Para mantener la privacidad de la información*
- *Integridad: Para evitar una modificación, intencional o no, del mensaje durante la transmisión*
- *No-repudiación: Para evitar un rechazo de una transacción por el Cliente Se establece la seguridad extrema a extremo entre el teléfono del cliente y la infraestructura de Banca Móvil”*

*De igual manera el municipio realizó una muestra de llamadas con el fin de corroborar con el destinatario final de la entrega efectiva del bono vital, además se adelantaron las gestiones para que el banco destinara un asesor únicamente dedicado a atender los requerimientos de las personas del municipio de Bucaramanga con el fin de lograr la mejor efectividad frente a la entrega de la ayuda monetaria. De igual forma, como municipio NO hemos recibido la primera queja de suplantación o fraude, ya que la dinámica de bancarización del producto no permite el fraude o la suplantación de las personas, además usamos el canal financiero que ha usado todo el país para dispersar las ayudas tales como ingreso solidario, familias en acción, jóvenes en acción, entre otros. Por este motivo muy respetuosamente se le solicita al órgano de control desvirtuar esta observación”.*

## **CONCLUSION DEL EQUIPO AUDITOR**

Analizados los argumentos expuestos por el sujeto de control, el Equipo Auditor encuentra que las mismas no son suficientes para desvirtuar la observación por las siguientes razones:

Se aduce que es responsabilidad de los beneficiarios del SISBEN la actualización en la base de datos del Departamento de Planeación Nacional, encargado de la operación del SISBEN, no obstante, consultada la Guía para el Uso del SISBEN III 2.0 se pudo constatar que la actualización de los datos se hace a través de lo que se denomina “FORMATO DE ACTUALIZACIÓN DE DATOS – FAD”; así pues que, efectuando la búsqueda correspondiente del mencionado formato, se pudo verificar que en los datos que se solicitan para realizar la plurimencionada actualización no aparece la solicitud de ingresar el número de teléfono. Lo anterior se entiende desde

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 26 de 47	Revisión 1

la perspectiva de que los beneficiarios del SISBEN pertenecen a la población menos favorecida y en muchos casos la adquisición de un teléfono móvil resulta un lujo que no pueden darse.

Guía para el uso del Sisbén III - versión 2.0



#### 4 Cambios en el registro de cualquier miembro del hogar

La información de un miembro del hogar se puede actualizar sin necesidad de realizar visita a la unidad de vivienda. Esta actualización la ejecuta el administrador del Sisbén en la oficina. Para llevarla a cabo se requiere diligenciar el "FORMATO ACTUALIZACIÓN DE DATOS – FAD" y la presentación de los documentos soporte establecidos.

##### • Actualización de datos de un miembro del hogar:

Se realiza por cambios en el documento de identidad de las personas o por nombres mal registrados o por cualquier novedad que sufra el registro y que pueda ser demostrada. La solicitud la presenta un informante calificado, residente habitual del hogar en el cual reside la persona a la cual se le va a realizar la actualización del registro.

Para modificar un registro se debe utilizar el "FORMATO ACTUALIZACIÓN DE DATOS – FAD":

Paso	Actividad	Información asociada	Quién realiza la actividad
1	Presentar solicitud mediante el <b>FORMATO ACTUALIZACIÓN DE DATOS – FAD</b> .	El solicitante anexa al <b>FORMATO ACTUALIZACIÓN DE DATOS – FAD</b> , su documento de identidad y el de la persona que va a modificar. Los documentos citados se anexan a la ficha.	Informante calificado, residente habitual del hogar en el cual reside la persona a la cual se le va a realizar la actualización del registro.
2	Modificar los datos de acuerdo con la solicitud y los soportes presentados. La modificación no se realiza en la ficha física. Sólo se realiza en el aplicativo de acuerdo con el soporte físico; tampoco se requiere visita al hogar.  Se registra en observaciones la fecha en que se hizo la modificación y el número de orden de la persona a la cual se le actualizaron los datos.	El administrador actualiza la ficha de clasificación Socioeconómica.	Administrador municipal del Sisbén.
3	Actualizar el registro en el aplicativo. Realice inmediatamente la actualización de datos de la persona. <b>Ver Anexo2</b>	El administrador actualiza la base de datos del <b>SISBÉN III</b> .	Administrador municipal del Sisbén.

Formato Actualización de datos de identificación 

**SOLICITUD DE ACTUALIZACIÓN DE DATOS DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL  
SISBÉN III**

FAD No. \_\_\_\_\_

Fecha:  DD / MM / AAAA  
 Municipio Departamento

yo \_\_\_\_\_ con CC \_\_\_\_\_  
 Por medio de la presente solicito muy comedidamente la actualización de datos de identificación personal de las siguientes personas de mi hogar:

No. De Ficha  No del Hogar  No de orden del solicitante

Nombres y Apellidos	Tipo Documento	Número de Documento

**\*\*Tenga en cuenta que quien firme esta solicitud debe:**

- Ser mayor de edad y anexar fotocopia de la cedula de ciudadanía.
- Anexar copia de los documentos de identidad de las personas que se van a actualizar.

Cordialmente,

\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_  
 CC \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**OBSERVACIONES**

Recuerde que cualquier modificación realizada a la ficha puede afectar su puntaje actual

Así las cosas, el registro de un número de teléfono para recibir la ayuda humanitaria debería hacerse ante la administración municipal a través de la plataforma habilitada para tal efecto, toda vez que es requisito sine qua non para que el beneficiario pueda acceder al auxilio humanitario con el adicional que es imprescindible que el aparato de telefonía tenga acceso a internet para poder descargar la app DAVIPLATA.

Lo que llama la atención del Equipo Auditor es que el funcionamiento de la aplicación móvil se permite, siempre y cuando el usuario ingrese datos personales

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 29 de 47	Revisión 1

tales como número de cédula y nombres completos, incluso se envía un mensaje de verificación al número registrado como propio, de tal suerte que al hacer el registro en la plataforma se ingresaría el número CORRECTO en el que se debería hacer la transferencia monetaria, y por lo tanto tener actualizada la base de datos.

La posibilidad de fraude se presenta porque una persona al ingresar un número de teléfono que no corresponde al suyo podría permitir que los recursos no fueran dirigidos a ella, sino, a un ciudadano completamente diferente. Aquí vale aclarar que en ningún momento se acusó la comisión de un fraude, simplemente se advertía de la posibilidad de ello.

La administración municipal en la réplica establece: *“No obstante, en atención que la base de datos maestra de SISBEN aportada por el DNP en algunos casos no cuenta con datos de contacto actualizados por las personas allí registradas, el Municipio de Bucaramanga habilitó el sitio web [www.emergencia.bucaramanga.gov.co](http://www.emergencia.bucaramanga.gov.co), con la opción “SI TE CONOCEMOS SABREMOS COMO AYUDARTE”, en la cual los ciudadanos realizaban un registro actualizando sus datos y estos registros posteriormente se cruzaron con los datos registrados en la base maestra del Sisbén, toda vez que con la misma se realizó la priorización para acceder a las ayudas ofrecidas por el Municipio.”*

De lo anterior se colige que los beneficiarios SÍ debieron actualizar sus datos y que la administración municipal SÍ tenía los datos actualizados y de ser cierto que se compara la información con la base de datos que reposa en el SISBÉN, **lo mínimo que debió haber ocurrido era haber advertido que la información no coincidía.** No hay manera de encontrar justificadas las excusas que da la administración municipal, pues insiste el Equipo Auditor en que un aspecto tan delicado como la entrega de dineros públicos a la población más vulnerable debe ser absolutamente fiscalizado y parte de esa fiscalización es tener completa la información de los beneficiarios o posibles beneficiarios, con el fin de evitar inconvenientes de logística y entrega.

En este orden de ideas, sí es de resorte de la administración municipal la verificación de los números de teléfono a los que iba a llegar el recurso público coincidiera con la persona beneficiada, pues el deber de vigilancia de las actuaciones administrativas está por encima de la reserva bancaria, máxime cuando se trata de dinero que sale de las arcas del municipio para brindar ayuda a unas personas que, en principio deberían estar plenamente identificadas, incluyendo en esa identificación, el número de celular coincidente con el destinatario final del soporte económico.

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 30 de 47	Revisión 1

Para concluir se insta a la administración municipal a que, en lo sucesivo, se logre la fiscalización de la entrega de los dineros públicos destinados como ayuda humanitaria de tal suerte que se verifique que los datos inscritos en el sistema corresponden realmente a quienes se inscriben para la recepción de la subvención económica, por consiguiente, se mantiene la observación y se configura un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO**, el cual deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento, con el fin de que se establezcan las acciones correctivas pertinentes.

### DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR

**ALCANCE DEL HALLAZGO:**

**ADMINISTRATIVO**

**PRESUNTO RESPONSABLE:**

Alcaldía de Bucaramanga-  
Secretaría de Hacienda.

### **HALLAZGO No. 3 – ADMINISTRATIVO. - DEBILIDADES EN EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL CONVENIO SUSCRITO CON DAVIVIENDA. (OBSERVACIÓN No. 3)**

De la lista de beneficiarios del BONO VITAL reportada por el Banco Davivienda, el Equipo Auditor seleccionó una muestra con el fin de verificar vía telefónica la transferencia de los recursos a cada uno de los números celulares/Daviplata asignados para el pago del mismo, donde se evidenció que de la verificación realizada no se pudo comprobar la totalidad de las transferencias, ya que en algunos casos los beneficiarios no han recibido o no han podido retirar lo correspondiente al BONO, sin embargo el Municipio de Bucaramanga no tiene establecido un término para que el Banco haga la devolución de los dineros girados y no utilizados por los favorecidos con este auxilio.

Lo anterior puede presentarse por falta de seguimiento y control a las obligaciones contractuales establecidas en el Convenio suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y el Banco Davivienda, para que estos recursos sean entregados de manera efectiva, generando así falta de aprovechamiento del uso de los recursos públicos, para que más personas en estado de vulnerabilidad puedan percibir esta ayuda económica en época de pandemia por el COVID-19.

### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“En cuanto a la siguiente observación realizada por el equipo auditor: “Se evidenció que de la verificación realizada no se pudo comprobar la totalidad de las transferencias, ya que en algunos casos los beneficiarios no han recibido o no han podido retirar lo correspondiente al BONO, sin embargo, el Municipio de Bucaramanga no tiene establecido un término para*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 31 de 47	Revisión 1

*que el Banco haga la devolución de los dineros girados y no utilizados por los favorecidos con este auxilio. Lo anterior puede presentarse por falta de seguimiento y control a las obligaciones contractuales establecidas en el Convenio suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y el Banco Davivienda, para que estos recursos sean entregados de manera efectiva, generando así falta de aprovechamiento del uso de los recursos públicos, para que más personas en estado de vulnerabilidad puedan percibir esta ayuda económica en época de pandemia por el COVID-19.”*

*Es pertinente aclarar que el Municipio de Bucaramanga a través de la Tesorería General ha realizado un estricto seguimiento los recursos públicos destinados en la actividad BONO VITAL, ya que a corte 01 de junio de 2020 se ha verificado que de los 24.177 registros enviados Banco para pago luego de surtirse los procesos de bancarización y enrolamiento han sido exitosos 19.354 los cuales corresponden a los beneficiarios que posterior a la asignación de la ayuda han culminado el proceso de verificación de datos en DAVIPLATA y los 4823 restantes, corresponden a procesos que no han sido exitosos ya sea por inconsistencias en la verificación de la información con los beneficiarios o por diferentes razones que impidieron culminar el procesos en condiciones de seguridad y confiabilidad. Es así que todos estos procesos han estado certificados por el BANCO DAVIVIENDA de acuerdo con las solicitudes y seguimiento que ha realizado la Tesorería General, dejándose muy claro que DAVIPLATA es un producto bancarizado, por lo tanto, en el momento del pago se materializa la entrega de los recursos al beneficiario, quien tiene la autonomía sobre el uso de dichos recursos, los saldos y movimientos del producto están bajo reserva bancaria.*

*De acuerdo con esto, no le asiste razón al equipo auditor al afirmar que hay falta de seguimiento y control a las obligaciones contractuales establecidas en el Convenio suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y el Banco Davivienda, toda vez que en virtud de las condiciones del mencionado convenio se ha regulado una relación convencional objeto de seguimiento por parte del Municipio de Bucaramanga a través de la Secretaría de Hacienda y de la Tesorería General. Precisamente el Municipio de Bucaramanga acogió DAVIPLATA por ser una herramienta bancaria de fácil acceso y uso, que permite que la población más vulnerable, sin importar su nivel educativo o sus condiciones especiales puedan acceder a la ayuda en condiciones de seguridad y eficiencia, luego no puede endilgarse una falta de control al hecho que algunos de ellos por razones que sistemáticamente se escapan de nuestro control no han podido realizar oportunamente la activación del producto y el uso de las sumas transferidas por el Municipio. Ya que para tal fin el banco ha brindado el debido acompañamiento y el Municipio ha brindado la debida pedagogía a través de diversos medios.*

*No obstante, son situaciones ajenas al convenio, toda vez que como se indicó anteriormente, el momento del pago se materializa la entrega de los recursos al beneficiario*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 32 de 47	Revisión 1

*en su cuenta DAVIPLATA, sin que el banco o el Municipio pueda incidir en la forma como el beneficiario hace uso de ellos, ya que el uso que cada ciudadano le da a los recursos que ingresan a su cuenta personal en DAVIPLATA es protegida por el secreto bancario, así como se protegen los datos y movimientos de una cuenta de ahorros personal y es la persona quien decide la forma como hace uso de los recursos asignados. No obstante, el Municipio de Bucaramanga ha garantizado a través del portal de PQRSD y a través de otros medios, la pedagogía para que los ciudadanos realicen el buen uso de la herramienta DAVIPLATA en lo referente a la activación y retiro de las ayudas asignadas.*

*Por otra parte en virtud del mencionado convenio, el banco ha dispuesto de un canal de atención de servicio al cliente que permita a los beneficiarios del pago, conocer de forma inmediata la información referente a los movimientos realizados con el medio de pago ofrecido, realizar bloqueos definitivos o temporales y efectuar cualquier tipo de reclamación durante 24 horas al día y siete (7) días a la semana; así mismo, ha asumido la obligación de responder oportunamente los requerimientos de información, quejas y reclamos que realicen los beneficiarios de estas ayudas.*

*Todo el seguimiento a la ejecución de esta actividad contemplada en el Plan de Acción Específico "BUCARAMANGA EN ACCION" se encuentra plenamente demostrada en las solicitudes constantes que ha realizado el tesorero General del Municipio al Banco Davivienda SA, las cuales reposan en los anexos que se aportan a la presente comunicación.*

*Finalmente, es menester señalar que el Municipio de Bucaramanga sí ha establecido un término máximo de uso de los recursos, el cual será mientras persista la emergencia que suscito la implementación de ayudas monetarias, por cuanto todos los recursos que no se hayan destinado a la fecha de finalización de la emergencia, serán retornados a las arcas del municipio.*

*Por lo anteriormente expuesto, es claro que no ha existido ninguna omisión en lo pertinente al seguimiento a las ayudas de BONO VITAL y por lo tanto de la manera más respetuosa se le solicita al equipo auditor desvirtuar la presente observación."*

## **CONCLUSION DEL EQUIPO AUDITOR**

*Una vez analizada la respuesta del sujeto de control y revisados los soportes que allegan en la misma, mencionan en su escrito que "a corte **01 de junio de 2020** se ha verificado que de los 24.177 registros enviados Banco para pago luego de surtirse los procesos de bancarización y enrolamiento **han sido exitosos 19.354** los cuales corresponden a los beneficiarios que posterior a la asignación de la ayuda han culminado el proceso de verificación de datos en DAVIPLATA y los 4823 restantes, corresponden a procesos que no han sido exitosos ya sea por*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 33 de 47	Revisión 1

*inconsistencias en la verificación de la información con los beneficiarios o por diferentes razones que impidieron culminar el procesos en condiciones de seguridad y confiabilidad”, sin embargo, anexan documento llamado “SEC HAC\_SEGUIMIENTO BONO VITAL 2.pdf”, en referencia a un correo electrónico del Ejecutivo de Daviplata, con fecha del lunes **11 de mayo de 2020**, informando que a la fecha el número de pagos realizados ascienden a 19.354, quiere decir que en veintiún (21) días después de ese reporte, ni un solo beneficiario se acercó a realizar el retiro del BONO VITAL, teniendo en cuenta que es la misma cantidad que reporta el municipio en su réplica, con fecha al 1 de junio de 2020.*

Para el Equipo Auditor, lo anterior demuestra que, aunque el sujeto de control manifiesta que se han realizado labores de control y seguimiento sumadas a campañas de pedagogía para que los ciudadanos realicen el buen uso de la herramienta DAVIPLATA en lo referente a la activación y retiro de las ayudas asignadas; denota que estas no han sido efectivas, teniendo en cuenta que de las transferencias efectivamente realizadas existen beneficiarios que a la fecha no han podido retirar los recursos, tal y como lo acreditó la entidad financiera.

En razón a lo anterior y teniendo en cuenta que el término máximo de uso de los recursos, será mientras persista la emergencia que motivó la implementación de ayudas monetarias a los más vulnerables, el Equipo Auditor mantiene la observación y se configura un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO**, el cual deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento, para que la entidad tome las medidas necesarias para que los más de 4.800 beneficiarios que faltan por retirar el dinero del BONO VITAL, puedan encontrar la forma de hacer uso de esta ayuda dispuesta durante la emergencia económica, social y ecológica.

## **DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR**

**ALCANCE DEL HALLAZGO:**  
**PRESUNTO RESPONSABLE:**

**ADMINISTRATIVO**  
Alcaldía de Bucaramanga-  
Secretaria de Hacienda.

Se sugiere a la Secretaria de Hacienda del Municipio de Bucaramanga, para que realice una búsqueda activa de la población que pueden resultar beneficiaria del BONO VITAL, teniendo en cuenta que existen casos en los que las personas cumplen los criterios para ser beneficiarios, sin embargo, a la fecha no se relacionan beneficios entregados, tal es el caso de la Señora NIDIA SUAREZ PABÓN, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 63.531.729, quien en desarrollo de la

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 34 de 47	Revisión 1

auditoría solicitó se verificara si era beneficiaria del BONO VITAL, como consta en la certificación expedida por el Asesor TIC del Despacho del Alcalde de Bucaramanga.

Posteriormente se recibió Queja Ciudadana No. SIA ATC No. 2820200000092 de fecha 12 de mayo de 2020, interpuesta por la Señora MARLY BETANCOUR MARTINEZ, en la cual denuncia lo siguiente: *“el día 28 de marzo del año en curso me llevo un mensaje a mi celular donde decía que era beneficiaria del bono vital por la pandemia del covid 19, pero también la alcaldía me lo retubo (sic) porque yo en el momento debo un comparendo a la oficina de tránsito y transporte de Bucaramanga, lo cual yo no he podido cancelar debido a que no tengo empleo me realizaron cirugía de reconstrucción de rodilla izquierda con menisco donado, no he podido trabajar por debido a mi estado de salud”*, la cual fue incorporada a la Auditoría Exprés No. 026-2020.

Una vez incorporada la Queja a la Auditoría, el Equipo Auditor procedió a solicitar la información pertinente respecto a la Señora MARLY BETANCOUR MARTINEZ, donde se pudo constatar según certificación expedida por la Coordinadora Municipal del programa más familias en acción del Municipio de Bucaramanga, que revisada la base de datos del SIFA (Sistema de Información de Familias en Acción) se encontró que la señora MARLY BETANCOUR MARTINEZ, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 63482821 es titular del Programa Familias en Acción con el código de familia N° 107454 desde el 6 de octubre de 2012, como población 0-SISBEN.

El estado actual de la señora en el Programa es ELEGIBLE INSCRITA, en razón a que la señora fue suspendida desde el 10 de septiembre de 2019 debido al aumento de puntaje de corte focalización SISBEN (mejoramiento de condiciones socioeconómicas).

Sin embargo, el 22 de abril de 2020, se realizó el levantamiento de la suspensión, lo cual le permitirá a la señora recibir el incentivo ordinario (pago 2 de 2020) por cumplimiento del compromiso de educación de su hijo Jordan Aritz Ariza Betancour.

Cabe mencionar que, para el pago 2 de 2020, el Presidente de la República de Colombia, autorizó una vez más el pago de un incentivo extraordinario a todas las familias inscritas en el Programa Familias en Acción, incluidas las familias suspendidas y exceptuó las familias oficialmente retiradas y/o donde haya fallecido el titular. Dicho incentivo extraordinario consiste en entregar un valor único por

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 35 de 47	Revisión 1

familia inscrita en el Programa de \$145.000, y la señora Marly Betancour Martínez se beneficiará de él.

De lo anterior se puede concluir que la Señora MARLY BETANCOUR MARTINEZ, no es beneficiaria del BONO VITAL, teniendo en cuenta que es titular del Programa Familias en Acción, en el primer semestre no recibió el incentivo porque se encontraba suspendida desde el 10 de septiembre de 2019 debido al aumento de puntaje de corte focalización SISBEN, Sin embargo, el 22 de abril de 2020, se realizó el levantamiento de la suspensión, lo cual le permitirá a la señora recibir el incentivo ordinario correspondiente al segundo semestre del 2020.

En lo que respecta al mensaje donde le manifestaban que era beneficiaria del bono vital, recibido en su número celular, se indagó al respecto y una vez realizadas las verificaciones con la entidad bancaria y la empresa que opera el código corto, se pudo constatar que ni la cédula 63.482.821 ni el celular referido 316-2412606 están registrados como receptores de Bono Vital, así mismo, el Banco Davivienda certificó que el único código corto por el que se remiten SMS DaviPlata es 85888, el cual no correspondía al de la procedencia del mensaje recibido, por lo que se concluye que el mensaje no corresponde a un mensaje enviado en el marco del programa de bono vital de la Alcaldía de Bucaramanga.

Frente al análisis realizado respecto al cumplimiento de la circular externa 001-2020 emitida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, se configuró el siguiente Hallazgo:

**HALLAZGO No. 4.- ADMINISTRATIVO-SANCIÓNARIO. - INCUMPLIMIENTO DE LA CIRCULAR No. 001 DEL 25 DE MARZO DE 2020, EXPEDIDA POR LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. (OBSERVACIÓN No. 4)**

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, expidió la Circular No. 001 del 25 de marzo de 2020, dirigido a los Sujetos y Puntos de Control objeto de vigilancia de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, la cual fue comunicada en la misma fecha a través del correo electrónico institucional [jefedevigilancia@contraloriabga.gov.co](mailto:jefedevigilancia@contraloriabga.gov.co), mediante la cual se les ordenaba reportar y allegar toda la información y documentación de competencia de este ente de control, relacionada con la urgencia manifiesta, especialmente aquella encaminada a la atención, mitigación y control de la pandemia por COVID-19, dentro de las 24 horas siguientes a la expedición de los actos y/o documentos pertinentes a la contratación.

Lo anterior en concordancia con las disposiciones decretadas por el Gobierno Nacional, en especial los Decretos 417, 418, 440, 441 de 2020, la Resolución 385

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 36 de 47	Revisión 1

del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de la Protección Social, así mismo los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 que definen la Urgencia Manifiesta y el control del cual son objeto estos mecanismos.

Conforme a ello, se evidenció que, la Secretaria de Hacienda del Municipio de Bucaramanga, nunca reportó la información correspondiente al Convenio celebrado con el Banco Davivienda, el cual fue suscrito el día 27 de marzo de 2020, cuyo objeto era la dispersión de transferencias monetarias a favor de la población beneficiaria del Bono Vital para la atención de la emergencia sanitaria COVID-19, con el fin de dar cumplimiento a la actividad planteada en la etapa de contención, incluida en el Plan de Acción Especifico

Así mismo, la oportuna aplicación de la Circular No. 001 del 25 de marzo de 2020, fue reiterada nuevamente en el Boletín de Prensa 006-2020 publicado el día 06 de abril de 2020, en la página web de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

Como se puede evidenciar, la Alcaldía de Bucaramanga/Secretaría de Hacienda, **NO** dio cumplimiento a la Circular Externa 001 – 2020, estando en la obligación de hacerlo, ya que el Convenio fue suscrito con posterioridad a la comunicación realizada por el ente de control.

Lo anterior denota presuntas deficiencias en el seguimiento y control de los actos administrativos derivados de la urgencia manifiesta, al no llevar a cabo el reporte de la información ante la Contraloría Municipal de Bucaramanga, situación que impide que se haga un seguimiento oportuno del uso de los recursos, lo que conllevaría a un presunto reproche de tipo sancionatorio conforme lo establece el Decreto 403 de 2020, en su artículo 81, literal h

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*En cuanto a esta observación, es pertinente señalar que en la circular externa No 001 de 2020 emitida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga se dispuso:*

*(...) . Así las cosas, se exhorta a los sujetos de control, para que dentro de las 24 horas siguientes a la expedición de dichos actos o documentos se sirvan remitir lo siguiente:*

*1. Los planes de emergencia a ejecutar mediante los recursos ordinarios y extraordinarios destinados por parte de la entidad territorial a la mitigación y control de la pandemia por COVID – 19.*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 37 de 47	Revisión 1

*II. Discriminación de los recursos, las fuentes utilizadas y las acciones a desarrollar.*

*III. Los contratos suscritos en el marco del Plan de intervenciones colectivas – PIC, con las Empresas Sociales del Estado y demás organizaciones, donde se especifiquen las acciones a ejecutar relacionadas con la atención, mitigación y control de la pandemia por COVID – 19.*

*IV. Los actos administrativos, contratos y demás actuaciones que se realicen en virtud de las urgencias manifiestas. (...)*

*En lo que respecta al contenido de esta observación, debe precisarse que el convenio en mención corresponde a un convenio conexo a los convenios de cuenta que actualmente tiene vigente el Municipio con esa Entidad Financiera. Es decir, obedece aquellos convenios de manejos de cuenta y/o recaudos obligatorios a los que hace referencia el Decreto 1068 de 2015 (Decreto Único del Sector de Hacienda Crédito Público) y los cuales sólo podrán suscribirse con entidades bancarias vigiladas y controladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o con las entidades sujetas a regímenes especiales de que trata el artículo 10º del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero<sup>1</sup>.*

*Este convenio conexo realizado con la Entidad Financiera DAVIVIENDA tiene como objeto la dispersión de transferencias monetarias a favor de la población beneficiaria del Bono Vital para la atención de la emergencia sanitaria COVID-19. Convenio de manejo de cuenta que NO se enmarca en los denominados convenios o contratos para conjurar situaciones derivadas de URGENCIA MANIFIESTA que correspondan a las adquisiciones de bienes o ejecución de obras o suministro de bienes a los que hace referencia el artículo 42º y 43º de la Ley 80 de 1993. Su naturaleza y fundamento se encuentra en los artículos 1382º a 1392º del código de comercio, estatuto orgánico financiero y en las disposiciones del Decreto 1068<sup>2</sup> de 2015 y demás normas concordantes sobre el manejo de cuentas autorizadas para el manejo de los recursos del presupuesto y recaudo de obligaciones tributarias.*

*Frente a una de las características de este tipo de contratos o convenios, el Consejo de Estado en sentencia del 5 de noviembre de 2013, radicación No. (24706), indicó lo siguiente: “ (...)*

---

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 38 de 47	Revisión 1

*El contrato de cuenta corriente bancaria, regulado por los artículos 1382 a 1392 del Código de Comercio, es un "contrato de depósito", de carácter autónomo, en virtud del cual el cuentacorrentista es autorizado para consignar sumas de dinero y cheques en un establecimiento bancario y, al mismo tiempo, para disponer de los saldos a su favor mediante el giro de cheques o en cualquier otra forma previamente convenida con la institución bancaria. Dicho contrato se caracteriza por ser consensual, dado que, para su perfeccionamiento, basta el acuerdo de las partes; bilateral, pues una vez ajustado genera para los contratantes los derechos y obligaciones prescritos por los artículos 720, 1382, 1385, 1388 y 1391 del Código de Comercio; oneroso, conmutativo y de tracto sucesivo.*

*Teniendo en cuenta que el contrato de cuenta corriente bancaria se celebra, necesariamente, con un establecimiento bancario, es claro que se encuentra cobijado por la excepción consagrada en el párrafo 1 del art. 32 de la Ley 80, según el cual:*

*"Art. 32. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se define a continuación*

*(...)*

*Parágrafo 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley sobre fiducia y encargo fiduciario, los contratos que celebren los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, que correspondan al giro ordinario de las actividades propias de su objeto social, no estarán sujetos a las disposiciones del presente estatuto y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades". En relación con esta disposición y el art. 21 del Dec. 679 de 1994, reglamentario, la Sala ha establecido que si el contrato, en desarrollo de las actividades descritas en la norma, es celebrado por una entidad estatal y un particular, es competente la jurisdicción ordinaria para pronunciarse sobre las controversias que surjan, pero, si el contrato es celebrado entre dos entidades estatales la competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo (...).*

*En lo que respecta a los contratos que surgen con ocasión de la declaratoria de situaciones de urgencia manifiesta tal cual como lo determina el artículo 42º y 43º de la Ley 80 de 1993, corresponden aquellos contratos mediante los cuales, en uso de la figura de la urgencia, se le permite al jefe o representante legal de la entidad, contratar sin atenerse al principio de transparencia y al deber de selección objetiva, con el único propósito de atender eventos extraordinarios, urgentes, inaplazables, que requieren del suministro de bienes, ejecución de obras y de acciones rápidas, oportunas y contundentes para conjurar las situaciones de crisis. Remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes. Circunstancias que*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 39 de 47	Revisión 1

*tampoco dan espera en su solución, de tal manera que resulte inconvenientes el trámite de procesos licitatorios de selección de contratistas reglados en el estatuto general de contratación, por cuanto que dicho procedimiento de selección, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedor, ya que la solución puede llegar tardíamente o cuando ya se haya producido o agravado el daño<sup>3</sup>.*

*De esa manera y tal como se han indicado en párrafos anteriores, los contratos de manejo de cuenta o convenios de recaudo que realizan las entidades públicas según el Decreto 1068 de 2015, son convenios totalmente diferentes a la naturaleza o razón de ser de los contratos derivados de situación de urgencia. Ya que los contratos de manejo de cuenta o recaudo se originan en cualquier tiempo de manera obligatoria, indistintamente si estamos o no en situaciones de calamidad pública o urgencia manifiesta. A diferencia de los contratos sometidos al control de urgencia, los cuales surgen de manera transitoria, para conjurar rápidamente situaciones apremiantes que no da ningún tipo de espera. Y cuyo control se encamina única y exclusivamente en determinar si los hechos y circunstancias de la urgencia se encuentran ajustados a las causales previstas en la Ley<sup>4</sup>.*

*En ese orden, el convenio conexo de manejo de cuenta y/o recaudo suscrito con la entidad financiera DAVIVIENDA, no corresponde a los contratos sometidos al control de urgencia a los que hace referencia el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. Por tanto, solicitamos respetuosamente al equipo auditor acoger los fundamentos expuestos.*

*Se reitera que el suscrito con el Banco Davivienda es un convenio de adhesión conexo a los convenios de cuenta que tiene vigentes el Municipio, y NO corresponde a un contrato de urgencia manifiesta como lo exige la circular, si no que corresponde a un acuerdo de voluntades que regula la puesta a disposición por parte del BANCO DAVIVIENDA a favor del Municipio del portal empresarial para la dispersión de sumas dinerarias a través del servicio DAVIPLATA correspondiente a las transferencias monetarias destinadas a los beneficios para la población vulnerable, con el propósito de atender la contingencia social de esa población residente en el Municipio de Bucaramanga, durante el tiempo de ejecución del convenio. Por ende, es un convenio que se adhiere a los convenios de cuenta y de recaudo que tiene actualmente el Municipio de Bucaramanga con dicha Entidad Financiera, tratándose de un convenio de cuenta que tiene una regulación especial en el Código de Comercio a partir del artículo 1382 al 1392 y los cuales no tienen regulación en el estatuto general de la Contratación de la Administración Pública, en el cual se regula la apertura de*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 40 de 47	Revisión 1

*una cuenta y un portal empresarial para la dispersión de las ayudas otorgadas mediante las resoluciones No 1129, 1130 y 1131 de 2020.*

*No obstante, es importante dejar presente que durante el proceso de auditoría le fue remitido al equipo auditor el convenio suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y el Banco Davivienda, en el cual se aprecia claramente el alcance del mencionado convenio, así como las obligaciones de las partes.*

*Por todo lo antes expuesto, reiteramos que no le asiste razón al equipo auditor al señalar que, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Bucaramanga incumplió la mencionada circular al no reportar la información correspondiente al Convenio de adhesión celebrado con el Banco Davivienda, el cual fue suscrito el día 27 de marzo de 2020, ya que como se aprecia en el mismo, dicho convenio es un convenio conexo a los convenios de cuenta que tiene vigentes el Municipio de Bucaramanga con el Banco Davivienda SA cuyo objeto básicamente es regular la apertura de una cuenta para la administración de ,os recursos destinados para BONO VITAL y junto con esta la habilitación del portal empresarial DAVIPLATA para la dispersión de transferencias monetarias a favor de la población beneficiaria del Bono Vital para la atención de la emergencia sanitaria COVID-19, con el fin de dar cumplimiento de lo previsto en el Plan de Acción Específico.*

*Tal y como se aprecia claramente en el convenio suscrito con el BANCO DAVIVIENDA el cual ya fue remitido al equipo auditor, se trata de un convenio de adhesión conexo a los convenios de cuenta y/o recaudo que actualmente tiene vigente el Municipio de Bucaramanga y el Banco Davivienda y se sujeta a lo regulado en las disposiciones Civiles y Comerciales, tal y como se dejó expresamente consignado en las consideraciones No 10, 11, 12 y 13 que definen las características del convenio celebrado. Es decir, que tampoco se trata de un convenio o contrato nuevo, sino un convenio que se adhiere a los convenios de cuenta vigentes entre el Municipio de Bucaramanga y el Banco Davivienda, es decir, otrosí, que mejora los servicios conexos a los convenios de cuenta vigentes a través de la habilitación de una cuenta especial y con ésta el portal empresarial DAVIPLATA, luego es una modificación que no se encuentra contemplada como exigencia expresa en la ley y tampoco en la circular emitida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga. Por lo tanto, tampoco le asiste razón al equipo auditor al señalar que no aportarse este tipo de convenio u otrosí suscrito el 27 de marzo de 2020 conlleve a un presunto reproche de tipo sancionatorio conforme lo establece el Decreto 403 de 2020, en su artículo 81, literal h:*

*“Artículo 81. De las conductas sancionables. Serán sancionables las siguientes conductas:*

*(...)*

*“h. Omitir o no suministrar oportunamente **las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de***

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página <b>41</b> de <b>47</b>	Revisión <b>1</b>

**cobro coactivo.**

(...)” (negrilla fuera de texto)

Ya que como se aprecia en la citada norma, para que una conducta sancionable se produzca debe existir previamente una solicitud de información por parte del órgano de control, y teniendo en cuenta que este tipo de modificaciones a convenios de cuenta no fueron solicitados expresamente en la circular externa No 001 de 2020, sería incorrecto afirmar que se ha omitido el deber de hacer entrega de dicha información que no fue expresamente solicitada por el órgano de control en la misma. Por otra parte, durante el proceso de auditoría, este convenio fue solicitado por la auditora Yanina Liceth Barón Ordoñez en fecha 18 de mayo de 2020 tal y como se aprecia en el siguiente correo electrónico:



Requerimiento de información que fue atendido oportunamente por la Secretaría de Hacienda el mismo día 18 de mayo de 2020 a través del siguiente correo electrónico:

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	<b>VFA-INF-001</b>	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página <b>42</b> de <b>47</b>	Revisión <b>1</b>



*Con lo anterior, se demuestra que en ningún momento se ha omitido el deber de suministrar oportunamente la información solicitada por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, de la manera más atenta y respetuosa nuevamente se le solicita al órgano de control desvirtuar la presente observación.*

*En gracia de discusión se señala también que esta última observación es totalmente ajena al motivo, objetivo y alcance de la auditoría exprés 0026 de 2020, toda vez que la circunstancia bajo la cual se desarrolló la auditoría y los fines previstos en la misma, en nada tienen que ver con el hecho de reportar o no el convenio dentro de las “24 horas.” Y esto sería contrario a los fines que persigue esta auditoría exprés según señalado en el memorando enviado a la Entidad Estatal en fecha 05 de mayo 2020 y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94 numeral 6 de la resolución No 0086 de 2017 emitida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, en el cual se establece:*

*“Dando aplicación a la Resolución No. 00086 del 21 de abril de 2017, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, ha dado inicio a la Auditoría Gubernamental Modalidad Exprés No. 026-2020, con*

*el fin de verificar las presuntas irregularidades relacionadas con la entrega de los bonos vitales realizada por la Alcaldía de Bucaramanga.*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 43 de 47	Revisión 1

*El Equipo Auditor está conformado por los siguientes profesionales: YANINA LECTH BARON ORDOÑEZ Profesional Universitario-Líder-, DIANA PATRICIA DURAN ORTEGA Profesional Universitario y CARLOS AUGUSTO BAEZ PALLARES Profesional de apoyo.*

*La etapa de ejecución de la Auditoría se desarrollará en el periodo comprendido entre el 6 y el 29 de mayo de 2020. Por tal razón, solicito brindarle al Equipo Auditor toda la colaboración necesaria a efectos de que les permita cumplir con los objetivos del proceso referenciado.*

*La inobservancia del anterior requerimiento dará lugar a la aplicación de las conductas sancionables, señalas en el artículo 81 del Decreto Ley 403 de 2020” (negrilla fuera de texto)*

*Vale la pena resaltar también que en cuanto al alcance de la auditoria exprés la resolución No 0086 de 2017 ha señalado:*

*“Artículo 3 DEFINICIONES:*

*(...)*

*Auditoria Exprés: Se desarrolla mediante un procedimiento abreviado en las fases del proceso auditor y **permite atender situaciones coyunturales que por su importancia o impacto requieren de evaluación inmediata y celeridad para entregar resultados oportunos traducidos en conceptos.***

*(...)*

*Artículo 6: Alcance de la auditoria: **Toda auditoria debe definir con claridad y precisión los límites y la profundidad de los procedimientos de control a aplicar a las entidades, asuntos, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, áreas o temas de interés a auditar de conformidad con los objetivos de la auditoria.**”(Negrilla fuera de texto)*

*Teniendo en cuenta las características de este tipo de auditoria, el alcance, los límites y la profundidad de la misma deben ser plenamente definidos con claridad y precisión por parte del equipo auditor desde el inicio de la misma, ya que esto será lo que guiará el proceso de auditoría y de acuerdo con el memorando remitido por el órgano de control el 05 de mayo de 2020 en fin perseguido por la auditoria exprés 026 de 2020 es verificar las presuntas irregularidades relacionadas **con la entrega de los bonos vitales** realizada por la Alcaldía de Bucaramanga, mas no el control inmediato a la contratación de urgencia señalado en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.*

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página <b>44</b> de <b>47</b>	Revisión <b>1</b>

## **CONCLUSION DEL EQUIPO AUDITOR**

Una vez analizada la respuesta suministrada a la presente observación, el Equipo Auditor no comparte los argumentos expuestos por el sujeto auditado por las siguientes razones:

Mediante el Decreto 0094 del 23 de marzo de 2020, el Alcalde de Bucaramanga declara la situación de urgencia manifiesta en el municipio de Bucaramanga, con ocasión del estado emergencia económica, social y ecológica derivado de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19), allí se estableció que los contratos y convenios que se adelantaran en el marco de la situación que ha dado lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta, deberán guardar relación directa con las actividades de contención, mitigación y recuperación de la situación de emergencia sanitaria, de conformidad con el plan de acción específico que adopte el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastre del Municipio de Bucaramanga.

Dentro del Plan de Acción Especifico se contempló la siguiente actividad: Implementar una estrategia de ayudas sociales para los grupos poblacionales priorizados, a través, de diferentes medios como son, transferencias monetarias, bonos o entregas de ayudas alimentarias, en lo que respecta al BONO VITAL claramente es una actividad que guarda relación directa con las actividades de contención, mitigación y recuperación de la situación de emergencia sanitaria (COVID-19), actividad que se materializó a través de la suscripción del Convenio con el Banco Davivienda el día 27 de marzo de 2020, cuyo objeto era la dispersión de transferencias monetarias a favor de la población beneficiaria del Bono Vital para la atención de la emergencia sanitaria COVID-19.

La Circular externa No. 001-2020, expedida por el Contralor Municipal de Bucaramanga, busca que los sujetos de control reporten y alleguen toda la información y documentación generada con ocasión al covid-19 y las urgencias manifiestan sean declaradas, en lo que respecta al BONO VITAL y al ser una actividad en desarrollo del Plan de Acción Especifico relacionada con la contención, mitigación y recuperación de la situación de emergencia sanitaria debía ser reportada a la Contraloría Municipal de Bucaramanga, con el fin de hacer un control fiscal oportuno y eficiente de los recursos públicos ejecutados, máxime si para dicha actividad se destinaron un mayor número de recursos.

Ahora, la entidad en sus argumentos expone que el convenio con Davivienda es un convenio conexo de manejo de cuenta que no corresponde a los contratos sometidos al control de urgencia manifiesta, sobre el particular es preciso manifestar

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	<b>OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>	VFA-INF-001	
	<b>INFORME AUDITORIA</b>	Página 45 de 47	Revisión 1

que la Circular emitida por el ente de control ha sido muy precisa en señalar que el reporte es obligatorio para toda la información y documentación generada con ocasión al covid-19, en tratándose del BONO VITAL este hace parte de las actividades generada con ocasión al covid-19, contempladas en el Plan de Acción y que guardan relación directa con las actividades de contención, mitigación y recuperación de la situación de emergencia sanitaria, la cual se materializó a través de la suscripción del mencionado Convenio, en donde se establecieron las condiciones precisas para adelantar el objeto del Convenio, no obstante, si a juicio del sujeto el Convenio no debía reportarse, también omitió poner en conocimiento o reportar las actividades desplegadas por la Secretaria de Hacienda con el fin de hacer efectivo la entrega del BONO VITAL.

Teniendo en cuenta que la Secretaria de Hacienda nunca reportó el desarrollo de la actividad relacionada con el BONO VITAL como lo establece la Circular 001-2020, este ente de control tuvo conocimiento de la entrega del BONO VITAL a través de las redes sociales y la Auditoria Exprés se originó por Quejas Ciudadanas, es decir, no se siguió el conducto regular el cual era el debido reporte ante la contraloría con el fin de hacer el respectivo control de legalidad tal y como se ha venido realizando con todos las actividades incluidas en el Plan de Acción desarrolladas en el marco de la emergencia sanitaria.

En efecto la Secretaria de Hacienda remitió el Convenio suscrito con Davivienda, cuando el Equipo Auditor se lo requirió, no obstante, lo que se ha venido cuestionando es la omisión de dar cumplimiento a la circular No. 001-2020, dentro de la cual se incluyó el reporte oportuno de toda la información y documentación generada con ocasión al covid-19.

Finalmente, el sujeto de control cuestiona que esta observación es ajena al motivo, objetivo y alcance de la Auditoría Exprés No. 026-2020, al respecto es preciso manifestar que mediante la Resolución No. 000077 del 16 de abril de 2020, el Contralor Municipal de Bucaramanga, ordenó conformar el Grupo Especial de Reacción Inmediata –GERI- cuyo fin es atender en tiempo oportuno e inmediato los asuntos o hechos conocidos con ocasión de los recursos ejecutados en función de la urgencia manifiesta decretada en la Ciudad de Bucaramanga, para que el ente de control tenga conocimiento de los recursos que se están ejecutando es imprescindible que los sujetos de control reporten las actividades desarrolladas como lo establece la Circular No. 001-2020, lo que implica que el primer control que debe hacer el Equipo Auditor es el relacionado con el cumplimiento del reporte de la información, ya que de ello depende atender en tiempo oportuno e inmediato los

 <b>CONTRALORIA</b> Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 46 de 47	Revisión 1

asuntos o hechos conocidos con ocasión de los recursos ejecutados en función de la urgencia manifiesta.

Por consiguiente, se mantiene la observación y se configura un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO CON ALCANCE SANCIONATORIO**, el cual deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento, con el fin de que se establezcan las acciones correctivas pertinentes.

### DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR

**ALCANCE DEL HALLAZGO:**  
**PRESUNTO RESPONSABLE:**

**ADMINISTRATIVO**  
Alcaldía de Bucaramanga-  
Secretaria de Hacienda.

**ALCANCE DEL HALLAZGO:**  
**PRESUNTO RESPONSABLE:**

**SANCIONATORIO**  
NAYARIN SAHARAY ROJAS  
TELLEZ- Secretaria de Hacienda-

**NORMA PRESUNTAMENTE VIOLADAS**

Decreto 403 de 2020, artículo 81,  
literal h

**NOTA:** La información que sirvió de base para la elaboración del presente informe fue suministrada por medios virtuales aportada por quienes fueron requeridos y éstos son responsables por la veracidad de la misma.

### ANEXOS

#### TABLA DE RELACIÓN DE HALLAZGOS

ALCALDIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA CUADRO DE HALLAZGOS AUDITORIA EXPRES No. 026-2020									
Nº	DESCRIPCION	CLASE DE HALLAZGO					Presunto Responsable	Cuantía	Pág.
		A	D	F	P	S			
1	EJECUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO COVID-19 "BUCARAMANGA EN ACCIÓN" EN LO RELACIONADO CON EL BONO VITAL SIN ESTAR PREVIAMENTE	X	X				NAYARIN SAHARAY ROJAS TELLEZ- SECRETARIA DE HACIENDA		9-17

	REGISTRADO EN EL BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA							
2	DEFICIENCIAS EN LA INFORMACIÓN REGISTRADA EN LA BASE DE DATOS SUMINISTRADA POR EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, RESPECTO A LA POBLACIÓN PRIORIZADA PARA SER BENEFICIARIA DEL BONO VITAL.	X					ALCALDIA DE BUCARAMANGA- SECRETARIA DE HACIENDA	19-30
3	DEBILIDADES EN EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL CONVENIO SUSCRITO CON DAVIVIENDA	X					ALCALDIA DE BUCARAMANGA- SECRETARIA DE HACIENDA	30-33
4	INCUMPLIMIENTO DE LA CIRCULAR No. 001 DEL 25 DE MARZO DE 2020, EXPEDIDA POR LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA	X				X	NAYARIN SAHARAY ROJAS TELLEZ- SECRETARIA DE HACIENDA	35-46
<b>TOTAL HALLAZGOS</b>		<b>4</b>	<b>1</b>			<b>1</b>		

Bucaramanga, junio 25 de 2020



**YANINA LICETH BARÓN ORDOÑEZ**  
Profesional Universitario (líder)



**DIANA PATRICIA DURAN ORTEGA**  
Profesional Universitario



**CARLOS AUGUSTO BAEZ PALLARES**  
Profesional Apoyo

**REVISÓ:**



**OSCAR RENE DURÁN ACEVEDO**  
Jefe de Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental