



AUDITORÍA

GENERAL DE LA REPÚBLICA - COLOMBIA

Gerencia Seccional VIII Cúcuta
Plan de Vigilancia y Control Fiscal - PVCF 2022

**Actuación Especial de Fiscalización al Fondo de Bienestar Social de las
Contraloría Municipal de Bucaramanga para verificar su funcionamiento y la
administración
de los recursos a su cargo durante las vigencias 2020 y 2021**

INFORME FINAL

ALMA CARMENZA ERAZO MONTENEGRO

Auditor General de la República

LUZ JIMENA DUQUE BOTERO

Auditor Auxiliar

DIEGO FERNANDO URIBE VELÁSQUEZ

Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

CARLOS ARTURO URBINA ALBARRACIN

Gerente Seccional VIII - Cúcuta

Supervisor

Oscar Franklin Montero Sánchez – Asesor de Despacho Grado 2
Auditor Líder

Marisol Ramos Niño – Asesor de Despacho Grado 02
Fanny Cecilia Jaramillo Bermúdez -Profesional Universitario Grado 01
Juliana Andrea Delgado Acero-Profesional Universitario Grado 02
Auditores

Bogotá, 22 marzo de 2023

TABLA DE CONTENIDO

1. ASPECTOS RELEVANTES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	3
2. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	3
3. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	3
3.1. Objetivo General	3
3.2. Objetivos Específicos	3
4. MUESTRA	4
4.1. Proceso presupuesto, contabilidad y tesorería	4
4.2. Proceso contractual	4
5. RESULTADOS	4
6. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS	7

Versión 1.0 – Acta 08 del Cles del 25 de Octubre de 2022
COPIN CONTROLADA

1. ASPECTOS RELEVANTES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Mediante SIA ATC 012022000963 radicada el 08 de noviembre de 2022, se puso en conocimiento de la AGR, un presunto manejo inadecuado de los recursos administrados por los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías Territoriales, razón por la cual se hace necesario indagar en cada uno de ellos, por las actividades relacionadas con la ejecución de los recursos a su cargo y el cumplimiento de sus fines institucionales y de esta forma dar respuesta integral y de fondo a la denuncia.

2. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Esta Actuación Especial de Fiscalización abarcó la evaluación de las vigencias 2020 y 2021 a los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías Territoriales, con el fin de verificar su funcionamiento respecto del manejo presupuestal, contable y contractual de acuerdo con el objeto para el cual fueron creados.

Por tratarse de una acción de control que se realizará sobre el total de los mencionados fondos, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Orgánica 08 de 2021 mediante la cual se adicionó la Resolución Orgánica 01 de 2020, esta se abordará de manera transversal a cargo de las gerencias seccionales VII – Armenia, VIII - Cúcuta y X – Montería.

3. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

3.1. Objetivo General

Establecer si el Fondo Cuenta de la Contraloría Municipal de Bucaramanga cumple con las normas que le aplican, así mismo, verificar la administración de los recursos financieros a su cargo durante las vigencias 2020 y 2021, con el fin de dar respuesta de fondo a la denuncia anónima SIA ATC 012022000963 conocida por la AGR.

3.2. Objetivos Específicos

- 3.2.1. Identificar el estado actual de los Fondos de Bienestar Social y clasificarlos para su evaluación.
- 3.2.2. Identificar en la ordenanza, acuerdo o actos administrativos de creación de cada uno de los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías territoriales los objetivos y/o la misión para los cuales fueron creados.
- 3.2.3. Verificar la planeación realizada por los Fondos de Bienestar Social de las

contralorías territoriales en las vigencias auditadas, para el cumplimiento de las metas establecidas con el fin de alcanzar los objetivos y/o misión para lo que fueron creados.

- 3.2.4. Determinar el origen de los recursos que conforman el presupuesto de ingresos y gastos de los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías territoriales, efectuando la trazabilidad con el rubro de capacitación y bienestar social de la contraloría versus el fondo respectivo.
- 3.2.5. Verificar el adecuado registro contable de los hechos económicos de los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías territoriales.
- 3.2.6. Verificar que la ejecución contractual: i) obedezca a la planeación estratégica del FBS ii) se haya realizado en todas sus etapas cumpliendo con lo establecido en la normatividad aplicable iii) haya satisfecho la necesidad del FBS.
- 3.2.7. Verificar las actuaciones adelantadas por las Contralorías territoriales con el fin de acatar la decisión judicial que anula el Acuerdo u Ordenanza o acto administrativo por medio del cual se creó el Fondo de Bienestar Social de la respectiva Contraloría.
- 3.2.8. Verificar el cumplimiento u avance de los planes de mejoramiento en los Fondos que ya fueron auditados en las vigencias 2020 y 2021.
- 3.2.9. Verificar la existencia de derechos de petición instaurados ante los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías territoriales y la atención brindada.

4. MUESTRA

4.1. Proceso presupuesto, contabilidad y tesorería

Se planeó evaluar el 100% de los movimientos de ingresos y gastos realizados durante las vigencias 2020 y 2021, sin embargo, al no tener movimientos no fue necesario realizar dicha evaluación.

4.2. Proceso contractual

Se planeó evaluar el 100% de los contratos suscritos durante las vigencias 2020 y 2021, sin embargo, al no haber suscrito contrato alguno no fue necesario realizar dicha evaluación.

5. RESULTADOS

Analizada la naturaleza de creación se determinó que se trata de un fondo cuenta, por tanto, no está obligado a rendir información en el aplicativo SIREL conforme lo establece el artículo 6 de la Resolución 008 del 2020 de la Auditoría General de la República, el cual indica quienes son los responsables para rendir cuenta, el

Concejo Municipal de Bucaramanga mediante Acuerdo Municipal No 033 de 2013 en su artículo primero crea el fondo de bienestar social como una cuenta especial administrada por la contraloría del municipio, sin personería jurídica con autonomía administrativa contable y financiera.

En el artículo segundo del Acuerdo establece que el Fondo de Bienestar social de la Contraloría Municipal de Bucaramanga tendrá como propósito general la ejecución de las actividades indispensable para el mejoramiento del buen ambiente institucional y calidad de vida de los funcionarios que trabajan en la contraloría municipal de Bucaramanga, así como, de aquellas vinculadas con determinados aspectos de bienestar social e incentivos establecidos en el ordenamiento legal.

De acuerdo al artículo 4 del Acuerdo en mención el patrimonio del fondo está constituido por:

- a) Apropriaciones que le sean asignadas en el presupuesto, y especialmente por los aportes o los recursos provenientes del presupuesto de la Contraloría destinados a atender los planes anuales de bienestar social e incentivos.
- b) Los recursos derivados o resultantes de las multas que por sanciones disciplinarias se impongan o sean aplicadas a los servidores públicos de la Contraloría Municipal de Bucaramanga o a exfuncionarios de la misma.
- c) Los montos o recursos provenientes de los procesos sancionatorios que adelanta la Contraloría Municipal de Bucaramanga a servidores públicos del Municipio de Bucaramanga.
- d) Los rendimientos operacionales y financieros.
- e) Donaciones que reciba.
- f) Las demás expensas recaudadas o percibidas por la entidad, que se escapan a los parámetros de la Ley 617 de 2000.

En cuanto a las actuaciones adelantadas por el fondo con el fin de acatar la decisión judicial que anula el Acuerdo de creación del Fondo mediante oficio DES-CO-001 de fecha 23 de noviembre de 2022 la contraloría certifica que *“(...) la oficina Jurídica de la Contraloría Municipal de Bucaramanga se permite certificar que este órgano de control Fiscal NO ha sido vinculado a ninguna demanda administrativa o medio de control en contra del Acuerdo Municipal No 033 del 27 de Agosto de 2013: “Por medio del cual se crea el fondo de bienestar de la Contraloría Municipal de Bucaramanga”(...)”* contrastado con la información reportada por la oficina jurídica de la Auditoría General de la República (AGR), no se encuentra en curso ninguna actuación judicial con respecto de la creación del Fondo en mención.

De otra parte, mediante certificación GHU-CO-001 del 23 de noviembre del 2022 se indicó que no se han tramitado derechos de petición instaurados ante el mismo, esta

situación fue validada en el aplicativo SIA ATC de la AGR en donde tampoco reposa solicitud alguna en contra del Fondo.

El Fondo de Bienestar Social no ha sido objeto de auditoría en los periodos evaluados, razón por la cual no cuenta con plan de mejoramiento. Adicionalmente, la Oficina de Control Interno de la Contraloría no ha realizado auditoría interna al Fondo de Bienestar Social durante las vigencias 2020 y 2021.

Proceso Presupuestal y Contable

De acuerdo con los estados financieros no se generaron obligaciones durante las vigencias 2020 y 2021 que den lugar a algún tipo de erogación futura bajo la modalidad de reserva presupuestal o cuentas por pagar.

Mediante certificación del 23 de noviembre del 2022 el Fondo de Bienestar Social certificó que se encuentra inactivo, sin embargo, se pudo constatar que la cuenta de ahorros terminada en 3261 del Banco AV VILLAS, tiene un saldo certificado por el Fondo con corte al 31 de diciembre del 2021 de \$51.583.967.29 y el saldo a 31 de diciembre de 2020 fue de \$47.177.296.61, estas cifras se encuentran acorde con lo verificado en los extractos bancarios.

Proceso Contractual

De acuerdo con la certificación expedida por el Fondo de la Contraloría Municipal de Bucaramanga del 23 de noviembre de 2022 en la cual manifiesta que el Fondo de Bienestar Social se encuentra inactivo, así mismo, se verificó en el aplicativo SIA OBSERVA y SECOP II que no suscribieron contratos en la vigencia 2020 y 2021.

Conclusiones

En conclusión, durante las vigencias 2020 y 2021 se ha registrado el ingreso de recursos, sin que se hayan ejecutado gastos, por tanto, no hubo transacciones contables, presupuestales ni contractuales, ni se efectuó planeación alguna con el fin de alcanzar los objetivos para los cuales fue creado el Fondo.

Conforme a la certificación expedida por el Fondo con fecha de 13 de febrero de 2023 sobre los recursos depositados la cuenta de ahorros terminada en 3261 del Banco AV VILLAS del Fondo de Bienestar se puede observar que estos ascienden a \$63.620.420.45, los cuales provienen de fallos por procesos administrativos sancionatorios fiscales, es preciso señalar que el Fondo de Bienestar Social no cuenta con presupuesto de ingresos asignado, por tanto, estos recursos debieron reintegrarse a la Dirección del Tesoro Departamental al cierre de la vigencia 2022.

Según lo establecido en el (...) Decreto 111 de 1996, **ARTÍCULO 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas** (Ley 38/89, artículo 20. Ley 179/94, artículo 55, inciso 10 y artículos 67 y 71). (...) *subrayado fuera de texto.*

De acuerdo con la consulta realizada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien mediante radicado: 2-2022-05-7374 del 6 de diciembre del 2022 suscrito por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Dirección General de Apoyo Fiscal, donde se indica que este tipo de recursos son propiedad del departamento distrito o municipio y por tanto deben ser recaudados por el Tesoro Departamental, Distrital o Municipal e incorporados a dichos presupuestos.

Lo anterior significa que dichos recursos no pueden ser ejecutados por el Fondo de Bienestar Social y que debieron ser reintegrados al erario del ente territorial para ser destinados a proyectos que apunten al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por lo tanto, podría ocasionarse un daño al erario por lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo o disminución de los recursos públicos y afectación a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal ineficaz e inoportuna de los recursos depositados en la cuenta del fondo; es preciso mencionar que el incorporar estos recursos al presupuesto de la Contraloría, puede ocasionar una presunta violación al artículo 8° de la ley 617 del 2000. Por lo anterior, se configura el siguiente hallazgo administrativo:

6. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS

Hallazgo administrativo nro. 01, por no transferir recursos producto de procesos administrativos sancionatorios fiscales al ente territorial.

Mediante Acuerdo Municipal No 033 de 2013, se definieron como fuente de financiación del Fondo de Bienestar de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, entre otros, los recursos provenientes de sanciones por procesos administrativos sancionatorios fiscales impuestos a funcionarios de las entidades territoriales sujetas a vigilancia y control, a fin de realizar actividades de bienestar social para los funcionarios de la Contraloría.

Se pudo observar que el movimiento de la cuenta bancaria del fondo durante el período 2020 y 2021, correspondió a ingresos provenientes de los mencionados procesos administrativos sancionatorios fiscales, que para el caso de esta contraloría no fueron ejecutados, pero tampoco se realizó el traslado de dichos recursos al Tesoro Municipal.

Lo anterior va en contravía de lo establecido en el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, toda vez que los recursos con los que se financia el Fondo, al ser ingresos corrientes, deben hacer tránsito por el presupuesto de ingresos del Municipio, para que estos a su vez, conforme al artículo 36 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, sean incorporados en el presupuesto de gastos de dicho ente territorial.

La causa principal de que se presentara esta situación de hecho contraria a la normatividad presupuestal, es que la creación de los fondos y sus fuentes de financiación fue establecida mediante un acto administrativo cuya legalidad se presume, a pesar de que queda evidenciado que vulnera lo establecido en la norma orgánica presupuestal vigente (Decreto Ley 111 de 1996).

Por ende, en el futuro, el Fondo deberá abstenerse de continuar haciendo uso directo de los recursos provenientes de los procesos administrativos sancionatorios fiscales, pues de acuerdo con el régimen presupuestal vigente, dichos dineros corresponden al presupuesto del Municipio y deben ser entregados. No obstante, dada la presunción de legalidad que cobija al Acuerdo Municipal No 033 de 2013, no es posible afirmar que existe una conducta contraria a la norma que determine una consecuencia distinta a una observación administrativa y al deber de ajustar la conducta hacia el futuro.

En este sentido la cuenta de ahorros terminada en 3261 del Banco Av Villas de la contraloría, presenta un saldo de \$51.583.967.29 al 31 de diciembre de 2021, que fue el corte de las vigencias objeto de esta auditoría. Sin embargo, las evidencias obtenidas durante el ejercicio de vigilancia y control, conllevan a la Auditoría General de la República, en cumplimiento de la función pública de vigilar el uso adecuado del recurso público, a conocer el saldo a 31 de enero de 2023 para tener claridad del monto que, de acuerdo con lo establecido en las normas presupuestales, no le pertenece al fondo y del cual no puede hacer uso de manera directa, porque además no tiene presupuesto de ingresos asignado. Dicho saldo asciende a \$63.620.420.45, según certificación emitida por el Fondo.

Cabe resaltar que lo evidenciado, ha generado que la entidad territorial no haya incorporado estos recursos y por lo tanto no hayan sido ejecutados en ningún programa o proyecto Municipal. En consecuencia, en caso de que persista esa acción por parte del Fondo, se podría generar un daño al patrimonio Municipal que habrá de ser evaluado en su debido contexto en un momento futuro.

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

Tabla nro. 01. Consolidación de Hallazgos

Descripción	Calificación de los hallazgos				Cuantía
	A	D	P	F	
<i>Hallazgo administrativo nro. 01, por no transferir recursos producto de procesos administrativos sancionatorios fiscales al ente territorial.</i>	X				

Fuente: Elaboración propia

ANEXOS

Anexo nro. 1: Análisis de la Contradicción

Versión 1.0 - Acta 08 del Cles del 25 de Octubre de 2022
COPIN CONTROLADA