

**AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
REFLEXIONES PARA LA VIGILANCIA FISCAL**

**DOCUMENTO TÉCNICO
LOS FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS
CONTRALORÍAS TERRITORIALES**

CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA
Auditor General de la República

RODRIGO TOVAR GARCÉS
Auditor Auxiliar

ALEXANDRA RAMÍREZ SUÁREZ
Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Elaborado por: **Armando Rodríguez Ángel** - Asesor de Despacho
Apoyo Técnico: **Cesar Gonzalo Cubillos Álvarez** - Contratista
Revisado y ajustado por: **Alexandra Ramírez Suárez** - Auditora Delegada
Aprobado por: **Carlos Hernán Rodríguez Becerra** – Auditor General de la República

Bogotá D.C., Abril de 2019

1. CONSTITUCIÓN DE LOS FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL

La Auditoría General de la República, ve con preocupación cómo, en los últimos años, se han venido creando por parte de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales¹, una serie de Fondos con los cuales se atiende el bienestar social y la capacitación de los funcionarios de las contralorías departamentales y municipales del País.

La naturaleza jurídica de esta clase de “entidades” es de diversa índole; existen algunos de ellos a los que se les ha dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, elementos que, de conformidad con la Ley 489 de 1998, son característicos de los establecimientos públicos, por lo cual, dichos fondos se asemejan a esta clase de entidades; de igual forma se han creado otros sin personería jurídica que actúan como “fondos cuenta” para administrar los recursos asignados en el presupuesto en los renglones de bienestar y capacitación de los organismos de control fiscal, los cuales dependen directamente de la contraloría correspondiente.

Sobre el tema, el Consejo de Estado, en concepto emitido en mayo 23 de 2002, radicado N° 1423, señala que el Estatuto Orgánico de Presupuesto - Decreto 111 de 1996 - prevé en su artículo 30 los fondos especiales en el orden nacional, como *“los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”*.

Antes, el decreto ley 3130 de 1968 había definido en su artículo 2º, los fondos como “un sistema de manejo de cuentas de parte de los bienes o recursos de un organismo, para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de su creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados”. La misma norma agregaba que si a las características descritas se sumaba la personería jurídica, la entidad era un establecimiento público. La ley 489 de 1998, que derogó el decreto ley antes citado, no se ocupa expresamente de los fondos.

El artículo 11 del decreto 111 de 1996 incluye como componente del presupuesto general de la Nación, en el presupuesto de rentas, los fondos especiales, y el 37 de la ley 42 de 1993 dispone que el presupuesto general del sector público está conformado por la consolidación de los presupuestos general de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, pero sólo con relación a dichos fondos y de los fondos sin personería jurídica denominados especiales o cuenta creados por la ley o con autorización de ésta.

Los fondos especiales y los sin personería jurídica se administran en la forma que establezca la disposición legal que los crea...”

¹ Los artículos 300 y 313 de la Constitución Política, establecen la competencia en cabeza de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, determinar la estructura de la administración departamental o municipal, fijar las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración de los distintos empleos y crear, a iniciativa del Gobernador o Alcalde, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del estado, así como autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

A la fecha, han sido creados un total de 30 fondos de bienestar social y capacitación en las contralorías, de los cuales, 15 tienen las características de establecimientos públicos y los restantes 15 son manejados como “fondos cuenta” bajo la directa administración de las contralorías respectivas.

TABLA 1
RELACIÓN DE FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL DE LAS CONTRALORIAS
NATURALEZA Y PATRIMONIO

Nº	CONTRALORÍA	ACTO DE CREACIÓN	NATURALEZA	PATRIMONIO
1	General de la República	Ley 106 de 1993	Establecimiento Público Artículo 89.- Creación y naturaleza. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, adscrito a la Contraloría General de la República.	Artículo 93.- Del patrimonio. El patrimonio del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, estará constituido. 1. Por las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto nacional y especialmente por el aporte que haga la Contraloría General de la República correspondiente al 2% de su presupuesto anual. 2. Por sus rendimientos operacionales y financieros. 3. Por los auxilios y donaciones que reciba. 4. Por los aportes de los empleados de la Contraloría General de la República. 5. Por las sumas que recaude la Contraloría por concepto de las multas que imponga. 6. Por los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera. 7. Por el rubro correspondiente a cesantías tanto parciales como definitivas. 8. Por los recursos que se perciban como producto de los servicios prestados por la Unidad Especial de Estudios Especializados de Control Fiscal -CECOF-. 9. Con los recursos de la venta de papel rezago, remate de bienes, venta de pliegos y demás actividades administrativas, que realice la Contraloría. 5. Por las sumas que recaude la Contraloría por concepto de las multas que imponga.
2	Departamental de Boyacá	Ordenanza No. 013 de 2007	Establecimiento Público Artículo 1°.- Créase el Fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Boyacá con autonomía administrativa, contable, financiera y con personería jurídica.	ARTICULO 5°. 1. Los recursos que se le asigne dentro del Presupuesto de la Contraloría General del Boyacá. 2. Las donaciones 3. Los excedentes o utilidades generados en cumplimiento de sus objetivos. 4. Las sumas que recaude la Contraloría General de Boyacá por concepto de multas que imponga y sean canceladas voluntariamente o mediante el proceso de jurisdicción coactiva. 5. Contribuciones voluntarias de los funcionarios de la Contraloría General de Boyacá. 6. Rendimientos operacionales y financieros 7. Venta de papel rezago, bienes muebles, formularios y demás actividades administrativas de la Contraloría.
3	Municipal de Tunja	Acuerdo No.0024 de 1996	Fondo – cuenta Artículo Primero.- Creación y naturaleza. Créase el Fondo de Bienestar Social y capacitación de la Contraloría Municipal de Tunja con presupuesto propio y autonomía administrativa, adscrito a la Contraloría Municipal de Tunja.	ARTICULO CUARTO: 1. Apropiaciones del presupuesto de la Contraloría. 2% 2. Rendimientos operacionales y financieros 3. Auxilios y donaciones que reciba 4. Recursos producto de los servicios prestados 5. Por las sumas que recaude la Contraloría de Tunja, por concepto de las multas que imponga. 6. Venta de papel rezago, bienes muebles, formularios y demás actividades administrativas de la Contraloría
4	Departamental del Amazonas	Ordenanza No. 10 de 2002	Fondo – cuenta ARTICULO 1°. Creación y naturaleza. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría, con autonomía administrativa y presupuesto propio, adscrito a la Contraloría Departamental del Amazonas, entidad que coordinará y supervisará sus actividades.	ARTICULO 5°. 1. Por las sumas que recaude la Contraloría Departamental por concepto de las multas que imponga y que a la fecha se haya recaudado por este concepto. 2. Por los recursos producidos por el remate de bienes, venta de pliegos, constancias, certificaciones y demás actividades administrativas que realice la Contraloría Departamental. 3. Por otros recursos sin destinación específica.

Nº	CONTRALORÍA	ACTO DE CREACIÓN	NATURALEZA	PATRIMONIO
5	Departamental del Cauca	Ordenanza No.089 de 2014	Fondo – cuenta ARTICULO PRIMERO: CREACIÓN Y NATURALEZA.- Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Cauca, como una cuenta especial, administrada por la Contraloría General del Cauca, sin personería jurídica, con autonomía administrativa, contable y financiera.	ARTICULO QUINTO: a) Apropriaciones asignadas en el presupuesto de la Contraloría. b) Los recursos provenientes de las multas por sanciones disciplinarias impuestas a los servidores o ex servidores públicos de la Contraloría General del Cauca. c) Los recursos provenientes de las multas originadas en los procesos sancionatorios adelantados por la Contraloría General del Cauca a los servidores públicos sujetos de control de la entidad. d) Rendimientos operacionales y financieros e) Donaciones f) Otras rentas de la entidad que se escapan a los parámetros de la Ley 417 de 2000.
6	Municipal de Palmira	Acuerdo Municipal No.44 de 1998	Fondo – cuenta ARTICULO PRIMERO: CREACIÓN Y NATURALEZA.- Créase el Fondo de Bienestar Social, estímulos y capacitación de la Contraloría Municipal de Palmira, con presupuesto propio y autonomía administrativa, adscrito a la Contraloría de Palmira.	ARTICULO 4° 1. Las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto de la respectiva vigencia y especialmente por el aporte que haga la Contraloría Municipal, el cual será equivalente hasta el 2% del presupuesto de la Contraloría, a partir de la vigencia de 1999. 2. Rendimientos operacionales y financieros 3. Auxilios y donaciones 4. Por los recursos que se reciban como producto de los servicios prestados en capacitación y estudios realizados de control fiscal 5. Por las sumas que recaude la Contraloría Municipal de Palmira, por concepto de las multas que imponga. 6. Por los recursos de la venta de papel rezago, remate de bienes no útiles a la entidad, venta de pliegos y demás actividades administrativas que realice la Contraloría.
7	Municipal de Bucaramanga	Acuerdo Municipal No 033 de 2013	Fondo – cuenta ARTICULO PRIMERO: CREACIÓN Y NATURALEZA.- Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, como una cuenta especial administrada por la Contraloría Municipal del Municipio, sin personería jurídica con autonomía administrativa, contable y financiera.	ARTICULO CUARTO: . Las Apropriaciones fijadas en el presupuesto de la Contraloría destinadas a bienestar social e incentivos . Los recursos derivados o resultantes de las multas que por sanciones disciplinarias se impongan o sean aplicados a los Servidores Públicos de la Contraloría Municipal de Bucaramanga o a ex funcionarios de la misma. . Los montos o recursos provenientes de los procesos sancionatorios que adelanta la Contraloría a servidores públicos del Municipio de Bucaramanga. . Rendimientos operacionales y financieros . Donaciones . Las demás expensas recaudadas o recibidas por la entidad, que se escapan a los parámetros de la Ley 417 de 2000.
8	Municipal de Valledupar	Acuerdo No. 028 de 2009	Establecimiento Público ARTICULO PRIMERO: CREACION Y NATURALEZA. Crease el Fondo de Bienestar Social y la Escuela de Capacitación de altos estudios Fiscales de la Contraloría Municipal de Valledupar, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría Municipal de Valledupar. La Estructura orgánica estará integrada por funcionarios de planta de la Contraloría Municipal de Valledupar.	ARTICULO SEXTO: 1. Rendimientos de operaciones y financieros del fondo de Bienestar. Social y capacitación de la Contraloría Municipal. 2. Donaciones y aportes voluntarios o convencionales de los empleados de la Contraloría Municipal de Valledupar o de terceros. 3. Recaudos por concepto de multas que imponga la Contraloría Municipal de Valledupar. 4. Los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera. 5. Recursos que perciba por concepto de servicios prestados en el desarrollo de Diplomados, seminarios, talleres y todo tipo de actividades de educación No formal. 6. pagos por concepto de fotocopias, certificaciones de paz y salvo que expide la Contraloría y demás expensas 'recaudadas o percibidas por la entidad que escapan a los parámetros de la Ley 617 de 2000.
9	Departamental de Santander	Ordenanza de 2004	Fondo - cuenta ARTICULO PRIMERO: CREACION Y NATURALEZA. Crease el Fondo de Bienestar Social de los empleados públicos de la Contraloría General de Santander, como cuenta especial integrada al presupuesto general de la Contraloría General de Santander, con autonomía administrativa, contable y financiera, pero sin personería jurídica.	ARTICULO QUINTO. 1. Los recursos que se asignan dentro del presupuesto de la Contraloría a bienestar social. 2. Por las utilidades que se puedan presentar en desarrollo del cumplimiento de sus objetivos. 3. Por las multas que impuestas por la Contraloría General de Santander sean canceladas voluntariamente o mediante el proceso de Jurisdicción Coactiva, por parte de los sancionados. 4. Por las contribuciones que voluntariamente acuerden hacer los empleados públicos vinculados a la Contraloría. 5. Por los rendimientos operacionales y financieros del Fondo.

Nº	CONTRALORÍA	ACTO DE CREACIÓN	NATURALEZA	PATRIMONIO
10	Distrital de Santa Marta	Acuerdo de 013 de 2016	Establecimiento Público ARTÍCULO PRIMERO: CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Bienestar Social de empleados y la escuela de capacitación de altos estudios fiscales - FONCONDIS, de la Contraloría Distrital de Santa Marta, administrada por la Junta Directiva del Fondo de Bienestar Social de Empleados y la Escuela de Capacitación de Altos Estudios Fiscales - FONCONDIS- de la Contraloría Distrital de Santa Marta, con personería jurídica, con autonomía administrativa, contable y financiera.	ARTICULO QUINTO: * Las apropiaciones asignadas en el presupuesto de la Contraloría destinadas a atender planes de bienestar social, incentivos y capacitación. * Los recursos que provengan de las multas que por concepto de sanciones disciplinarias se impongan a los servidores o ex servidores públicos de la Contraloría Distrital de Santa Marta, cláusulas penales a contratistas e incumplimiento contractual entre otros. * Los recursos que provengan de las multas originadas en los procesos sancionatorios adelantados por la Contraloría Distrital de Santa a los distintos funcionarios públicos sujetos de control de la entidad. * Los títulos de depósito a favor de la Contraloría derivados de la responsabilidad fiscal y procesos administrativos sancionatorios que no hayan sido reclamados por los ejecutados o enviados a la administración distrital dentro de los dos últimos años siguientes a la terminación del proceso ingresarán al fondo. * Rendimientos operacionales y financieros * Donaciones * Demás expensas recaudadas que se escapan a los parámetros de la Ley 617 de 2000 y 1416 de 2010.
11	Departamental del Magdalena	Ordenanza No. 0016 de 2013 Ordenanza N° 28 de 2015	Fondo – cuenta ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIÓN Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Magdalena, como una cuenta especial, Integrada al presupuesto de la Contraloría General del Departamento del Magdalena, sin personería jurídica, con autonomía administrativa, contable y financiera.	Artículo 4°. 1. Apropiaciones asignadas en el presupuesto, destinadas a atender planes de bienestar social e incentivos. 2. Recursos derivados o resultantes de las multas que por sanciones disciplinarias se interpongan o sean aplicadas a los servidores públicos de la contraloría o a exfuncionarios de la misma. 3. Los montos o recursos provenientes de los procesos sancionatorios que adelanta la contraloría a los servidores públicos del Departamento. 4. Los rendimientos operacionales y financieros 5. Donaciones 6. Bienes que haya adquirido o adquiera 7. Recursos recibidos por servicios prestados 8. Demás expensas recaudadas o percibidas por la entidad que escapan a los parámetros de la Ley 617 de 2000.
12	Municipal de Soledad	Acuerdo No. 000076 de 2008	Establecimiento Público ARTÍCULO PRIMERO: Creación y Naturaleza. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Municipal de Soledad, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría Municipal de Soledad.	ARTICULO CUARTO: 1. Por las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto Municipal y especialmente por los aportes que haga la Contraloría Municipal de manera anual, así mismo por sus rendimientos operacionales y financieros, las donaciones que reciba. Las sumas que recaude la Contraloría por concepto de las multas que imponga, los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera, los recursos que se perciban como productos de los servicios prestados en capacitación no formal a los distintos funcionarios de otras entidades, y demás expensas recaudadas o percibidas por la entidad que escapan a los parámetros de la Ley 617 de 2000.
13	Departamental de La Guajira	Ordenanza No 273 de 2009	Establecimiento Público ARTÍCULO PRIMERO: CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría General del Departamento de la Guajira.	ARTICULO CUARTO: 1 Por las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto Departamental y especialmente por los aportes que haga la Contraloría General del Departamento de la Guajira de manera anual, así mismo por sus rendimientos operacionales y financieros, las donaciones que reciba, los aportes voluntarios o convencionales de los empleados de la contraloría, las sumas que recaude la Contraloría por concepto de las multas que imponga, los bienes que como personal jurídica haya adquirido o adquiera, los recursos que se perciban como productos de los servicios prestados en capacitación no formal a los distintos funcionarios de otras entidades, y demás expensas recaudadas o percibidas por la entidad que escapan a los parámetros de la Ley 617 de 2000.
14	Departamental del Atlántico	Ordenanza 000001 DE 2004	Establecimiento Público ARTÍCULO PRIMERO: CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría General del Departamento del Atlántico.	ARTICULO CUARTO: 1. Por las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto Departamental y especialmente por los aportes que haga la Contraloría General del Departamento de la Guajira de manera anual, así mismo por sus rendimientos operacionales y financieros, las donaciones que reciba, los aportes voluntarios o convencionales de los empleados de la contraloría, las sumas que recaude la Contraloría por concepto de las multas que imponga, los bienes que como personal jurídica haya adquirido o adquiera, los recursos que se perciban como productos de los servicios prestados en capacitación no formal a los distintos funcionarios de otras entidades, y demás expensas recaudadas o percibidas por la entidad que escapan a los

Nº	CONTRALORÍA	ACTO DE CREACIÓN	NATURALEZA	PATRIMONIO
15	Departamental de Tolima	Ordenanza 0042 de 2014	Fondo – cuenta ARTÍCULO PRIMERO: CREACION Y NATURALEZA. Crear el Fondo de Bienestar Social, Incentivos y de Desarrollo Humano de la Contraloría Departamental del Tolima, como una cuenta especial integrada al presupuesto de la Contraloría Departamental del Tolima, sin personería jurídica, con autonomía administrativa, contable y financiera.	parámetros de la Ley 617 de 2000. ARTICULO CUARTO: *Las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto de la Contraloría Departamental del Tolima destinados a atender planes anuales de Bienestar Social, incentivos y capacitación. * Los recursos derivados o resultantes de las multas que por sanciones disciplinarias se impongan o sean aplicadas a los servidores públicos de la Contraloría o a exfuncionarios de la misma. *Los montos o recursos recaudados provenientes de los procesos administrativos sancionatorios que adelanta la Contraloría Departamental del Tolima, a servidores públicos del Departamento y/o a otros según la ley. * Los rendimientos operacionales y financieros * Las donaciones * Los bienes que haya adquirido o adquiera. * Los recursos que perciba por concepto de servicios prestados (talleres, seminarios, educación no formal). * Demás expensas recaudadas que escapan a los parámetros de la Ley 617 de 2000.
16	Departamental de Caquetá	Ordenanza de 2009	Establecimiento Público ARTÍCULO 1. CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Capacitación, Bienestar Social y Estímulos para el personal vinculado a la entidad, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y financiera, adscrito a la Contraloría Departamental del Caquetá.	ARTICULO 5. 1. Por sus rendimientos y operaciones financieras. 2. Auxilios y donaciones 3. Contribuciones del personal vinculado a la contraloría 4. Recursos que se asignen dentro del presupuesto de la Contraloría y/o Gobernación del Caquetá u otra institución de carácter pública o privada. 5. Por las sumas que recaude o haya recaudado la Contraloría Departamental del Caquetá, por concepto de multas impuestas a los sujetos de vigilancia fiscal. 6. Por los recursos de la venta de papel rezago, remate de bienes de la Contraloría y demás actividades que realice el Fondo. 7. Por los recursos que se recauden por las capacitaciones que se realicen. 8. Por los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera. 9. Por los excedentes o utilidades
17	Departamental de Putumayo	Ordenanza No. 451 de 2005	Establecimiento Público ARTÍCULO 1. CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, adscrito a la Contraloría General del Departamento del Putumayo.	ARTICULO 5. 1. Rendimientos operacionales y financieros 2. Auxilios y donaciones 3. Aportes de los servidores públicos de la Contraloría 4. Por las sumas que recaude la Contraloría por concepto de multas que imponga. 5. Por los recursos de la venta de papel rezago, remate de bienes, venta de pliegos y demás actividades 6. Por los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera.
18	Municipal de Armenia	Acuerdo 044 de Noviembre 20 de 2007	Establecimiento Público ARTICULO PRIMERO: Crease el Fondo de Bienestar Social y Laboral de los Empleados de la Contraloría Municipal de Armenia, como un ente con personería Jurídica, con autonomía administrativa y presupuestal adscrita a la Contraloría, con el único fin de contribuir a la capacitación, bienestar laboral y social de los Empleados y sus familias, en recreación y deporte y salud de todos los servidores vinculados a ese Ente de Control Fiscal, en concordancia con su misión.	ARTICULO 3. 1. Por las multas impuestas por la Contraloría Municipal de Armenia, en ejercicio del control fiscal, las cuales serán recaudadas directamente a través de la cuenta denominada MULTAS Y SANCIONAES, de conformidad con la Resolución Interna No 160 de septiembre 20 de 2005. 2. Por las consignación de las multas y sanciones que sean impuestas por otros organismos de control a los Funcionarios de la Contraloría Municipal de Armenia. 3. Por las donaciones que en forma lícita reciba por parte de los particulares y entidades públicas de cualquier orden. 4. Los aportes voluntarios de los empleados de la Contraloría Municipal de Armenia. 5. Los recursos que se perciban como producto de los servicios prestados en capacitación. 6. De las partidas que le sean asignadas en los rubros de Capacitación y Bienestar Social, en el presupuesto anual de la Contraloría Municipal de Armenia. 7. El producto de la venta de los pliegos de condiciones y términos de referencia 8. Por los rendimientos financieros de los recursos PAC girados a la Contraloría siempre que el Ordenador del gasto del Municipio de Armenia, así lo autorice.

Nº	CONTRALORÍA	ACTO DE CREACIÓN	NATURALEZA	PATRIMONIO
19	Departamental de Arauca	Ordenanza 037 de 2016	Fondo – cuenta ARTÍCULO SEGUNDO. CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Arauca como una cuenta especial administrada por la Contraloría Departamental de Arauca, sin personería jurídica, con autonomía administrativa, contable y financiera.	ARTICULO SEXTO: 1. 1% del presupuesto de ingresos de la Contraloría. 2. Los recursos provenientes de multa por sanciones disciplinarias impuestas a los empleados de la Contraloría Departamental de Arauca. 3. Los recursos provenientes del recaudo pro sanciones pecuniarias impuestas por la Contraloría Departamental de Arauca a sus sujetos del control fiscal, en cumplimiento de su misión institucional. 4. Donaciones que cualquier persona natural o jurídica de derecho público o privado le haga al fondo. 5. Rendimientos operacionales y financieros 6. Utilidades 7. Excedentes financieros y presupuestales de la Contraloría. 8. Excedentes de provisiones presupuestales para el pago de proceso o sentencias contingentes. 9. Contribuciones de los funcionarios
20	Departamental de Norte de Santander	Ordenanza No. 012 de 2012	Establecimiento Público ARTÍCULO PRIMERO. CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo Especial de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría General del Departamento del Norte de Santander.	ARTICULO CUARTO. 1. Apropiações que le sean asignadas en el presupuesto departamental y en especial los aportes que haga la Contraloría. 2. Rendimientos operacionales financieros, tanto de la contraloría como del fondo. 3. Donaciones 4. Aportes de los empleados 5. Las sumas que recauda la CGD por concepto de multas que imponga. 6. Bienes que como persona jurídica adquiriera o haya adquirido y los bienes que el fondo venta 7. Recursos que se perciban como producto de los servicios prestados en capacitación a los distintos funcionarios de otras entidades. 8. Pago de fotocopias, expedición de constancias o certificaciones, o cualquier venta de servicios que estén autorizados diferentes a sus empleados. 9. Aportes de convenios de cooperación internacional o de convenios interadministrativos. 10. Superávit fiscal de la Contraloría.
21	Departamental de Casanare	Ordenanza No. 002 de 2012	Fondo - cuenta ARTÍCULO PRIMERO. CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Casanare, como una cuenta especial, integrada al presupuesto de la Contraloría Departamental de Casanare, sin personería jurídica, autonomía administrativa, contable y financiera.	ARTICULO QUINTO: a. Los recursos provenientes de multas por sanciones disciplinarias impuestas a sus servidores públicos o ex funcionarios de la Contraloría Departamental de Casanare. b. Las donaciones que cualquier persona natural o jurídica, de derecho privado, que le hagan al fondo para el cumplimiento de sus objetivos... c. Las utilidades que se presenten en desarrollo de las actividades que se realicen para el cumplimiento de sus objetivos o para financiar su atención. d. Las contribuciones que voluntariamente acuerden hacer los funcionarios y demás personas vinculadas laboralmente a la Contraloría Departamental de Casanare. e. Los recursos obtenidos por la venta del papel rezago y materiales de recicle ya utilizados en la entidad.
22	Departamental de Guainía	Ordenanza 203 de 2017	Fondo – cuenta ARTÍCULO PRIMERO. CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental del Guainía, como una cuenta especial, integrada al presupuesto de la Contraloría Departamental del Guainía, sin personería jurídica, autonomía administrativa, contable y financiera.	ARTICULO 5º a) los recursos provenientes de las multas por sanciones disciplinarias impuestas a los empleados de la Contraloría Departamental del Guainía. b) Las donaciones que cualquier persona natural o jurídica de derecho privado que le haga al fondo. c) Utilidades que se presenten d) Venta de bienes dados de baja del inventario de la Contraloría. e) Recursos provenientes de la Contraloría derivados a bienestar social. f) Contribuciones voluntarias de los funcionarios g) los recursos provenientes del recaudo por sanciones pecuniarias impuestas por la Contraloría Departamental del Guainía a sus sujetos de control fiscal.
23	Departamental de Vaupés	Ordenanza No. 011 de 2017	Fondo – cuenta ARTÍCULO PRIMERO. CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Vaupés, como una cuenta especial, adscrita al presupuesto de la Contraloría Departamental del	ARTICULO QUINTO. a) Los recursos provenientes de la Contraría destinados a bienestar social. b) Los recursos provenientes de las multas por sanciones disciplinarias pecuniarias impuestas a los funcionarios de la Contraloría Departamental del Vaupés. c) Los recursos provenientes de las multas impuestas por sanción pecuniaria aplicada a los servidores de la Administración Pública por parte de la Contraloría Departamental del Vaupés.

Nº	CONTRALORÍA	ACTO DE CREACIÓN	NATURALEZA	PATRIMONIO
			Vaupés, sin personería jurídica, autonomía administrativa, contable y financiera.	d) Venta de bienes dados de baja por la Contraloría. e) Donaciones que cualquier persona natural o jurídica, de derecho privado, le haga al fondo. f) Rendimientos operacionales y financieros de la Contraloría y del fondo. g) Excedentes financieros y presupuestales de la Contraloría y del fondo. h) Utilidades que se presenten en desarrollo de sus actividades. i) Contribuciones voluntarias de los empleados. j) Demás expensas recaudadas por la Contraloría que se eximen a los parámetros de la Ley 617 de 2000.
24	Departamental del Meta	Ordenanza No. 711 de 2009	Fondo - cuenta ARTÍCULO PRIMERO. Crease el "Fondo de Bienestar Social e Institucional de la Contraloría Departamental del Meta, como una cuenta especial integrada al presupuesto de la Contraloría Departamental del Meta, con autonomía administrativa, contable y financiera, sin personería jurídica.	ARTICULO QUINTO: a) Los recursos que se asignen dentro del Presupuesto General de la Contraloría Departamental del Meta, en el rubro de bienestar social. b) Las donaciones que cualquier persona natural o jurídica, bien sea de derecho privado de derecho público, le hagan al fondo... c) Las utilidades que se presenten en desarrollo de las actividades que se realicen para el cumplimiento de sus objetivos o para financiar su atención. d) Las contribuciones que voluntariamente acuerden hacer los funcionarios y demás personas vinculadas laboralmente a la Contraloría. e) Los recursos provenientes de la enajenación de bienes y los obtenidos por la venta del papel rezago y materiales de recicle ya utilizados en la entidad. f) Los rendimientos operacionales y financieros del fondo.
25	Departamental del Vichada	Ordenanza No. 15 de 2013	Fondo - cuenta ARTÍCULO PRIMERO. CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Bienestar Social y Capacitación de la Contraloría Departamental del Vichada, como una cuenta especial, integrada al presupuesto de la Contraloría Departamental del Vichada, sin personería jurídica, autonomía administrativa, contable y financiera.	ARTICULO QUINTO: a) Los recursos provenientes de multas que imponga la Contraloría Departamental del Vichada. b) Donaciones que reciba de cualquier persona natural o jurídica de derecho privado que le haga al fondo... c) Las utilidades que se presenten en desarrollo de sus actividades. d) Recursos obtenidos en la venta de papel rezago y materiales de recicle ya utilizados por la entidad.
26	Distrital de Cartagena	Acuerdo 17 de 2018	Establecimiento Público ARTÍCULO 1. Creación y Naturaleza. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Distrital de Cartagena, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuesto propio. Este fondo quedará adscrito a la Contraloría Distrital de Cartagena.	ARTICULO SEXTO.- 1. Los recursos por conceptos de ingreso de multas y/o procesos sancionatorios establecidos por la Contraloría Distrital de Cartagena. 2. Auxilios y donaciones 3. Aportes de los empleados 4. Recursos de la venta de papel rezago, remate de bienes y demás actividades. 5. Bienes que como persona jurídica adquiera.
27	Departamental de Córdoba	Ordenanza N° 027 de 2008	Establecimiento Público ARTICULO PRIMERO: CREACIÓN Y NATURALEZA. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de Córdoba, con Personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual será adscrito a la Contraloría General Del Departamento de Córdoba.	ARTICULO CUARTO. 1. Las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto departamental. 2. De manera especial, por los aportes que haga la Contraloría General del Departamento de Córdoba. 3. Por sus rendimientos operacionales y financieros. 4. Recursos del balance de la Contraloría. 5. Los aprovechamientos de la Contraloría. 6. Salvamentos. 7. Pago de siniestros provenientes de compañías aseguradoras. 8. Ventas o remate o bajas de activos de la Contraloría. 9. Donaciones que reciba. 10. Aportes voluntarios o convencionales de los empleados de la Contraloría General del Departamento de Córdoba. 11. Las sumas que recaude la Contraloría por concepto de las multas que imponga. 12. Los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera. 13. Los recursos que se perciban por la venta de los servicios prestados en capacitación no formal y/o asistencia técnica a _las_ entidades públicas o particulares. 14. Los pagos por concepto de fotocopias, certificaciones y certificados de paz y salvo que expida la Contraloría. 15. Demás expensas recaudadas o percibidas por la entidad que escapan a

Nº	CONTRALORÍA	ACTO DE CREACIÓN	NATURALEZA	PATRIMONIO
				los parámetros de la Ley 617 de 2000.
28	Departamental de Bolívar	Ordenanza No. 106 de 2014	Fondo – cuenta ARTÍCULO PRIMERO. Creación y Naturaleza. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar, como una cuenta especial, adscrita al presupuesto de la Contraloría Departamental de Bolívar, sin personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y financiera.	ARTICULO QUINTO: 1. Las apropiaciones que sean asignadas en el presupuesto de la Contraloría destinadas a atender las necesidades de capacitación y bienestar social. 2. Los recursos provenientes de multas por sanciones disciplinarias impuestas a empleados de la Contraloría Departamental de Bolívar. 3. Los montos o recursos provenientes de los procesos sancionatorios que adelante la Contraloría Departamental de Bolívar a servidores públicos sujetos de su control fiscal. 4. Las donaciones que cualquier persona natural o jurídica, de derecho público o privado, le haga. 5. Utilidades que se presenten. 6. Contribuciones voluntarias de los empleados. 7. Excedentes financieros y presupuestales de la Contraloría. 8. Excedentes de provisiones presupuestales para pago de procesos o sentencias contingentes en contra de la Contraloría.
29	Departamental de Sucre	Ordenanza No. 13 de 2004, modificada ordenanza 111 De 2014	Establecimiento Público ARTÍCULO PRIMERO. CREACION Y NATURALEZA DEL FONDO. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Sucre, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, el cual estará adscrito a la Contraloría Departamental de Sucre, para atender las necesidades culturales, deportivas y recreativas de los funcionarios de la Contraloría, en aras de mejorar el ambiente laboral.	ARTICULO SEGUNDO: 1. Donaciones 2. Aportes voluntarios de los empleados 3. Apropiaciones asignadas en el presupuesto de la Contraloría 4. Rendimientos operacionales y financieros 5. Recursos del Balance de la Contraloría 6. Pagos de siniestros de compañías aseguradoras 7. Ventas, remates o baja de activos de la Contraloría 8. Las sumas que recaude la Contraloría General del Departamento de Sucre por concepto de multas que imponga. 9. Bienes que como persona jurídica adquiera o haya adquirido. 10. Pagos por concepto de fotocopias y certificaciones que expida la entidad 11. Demás expensas recaudadas por la entidad que escapan a los parámetros de la Ley 617 de 2000
30	Municipal de Montería	Acuerdo 30 de 2016	Establecimiento Público ARTÍCULO PRIMERO: Creación y Naturaleza. Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Municipal de Montería, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría Municipal de Montería.	ARTICULO OCTAVO: 1. Por las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto Municipal sin exceder los límites de la ley 1416 de 2010 y por los aportes que haga la Contraloría Municipal de manera anual. 2. Por los aportes voluntarios de los funcionarios de la Contraloría. 3. Así mismo por los rendimientos operacionales por los servicios ofrecidos y financieros por intereses bancarios. 4. Por las donaciones que reciba el fondo. 5. Por las sumas que recaude la Contraloría por concepto de multas que imponga. 6. Por los bienes que a futuro como persona jurídica haya adquirido o adquiera. 7. Por los recursos que se perciban como producto de los servicios prestados en capacitación no formal a los distintos funcionarios de otras entidades, y demás expensas recaudadas o percibidas por la entidad que escapan a los parámetros de la Ley 617 de 2000.

Fuente: Actos administrativos de creación de los Fondos de Bienestar Social de las contralorías (Le 106 de 1996, Ordenanzas, Acuerdos)

En relación con los fondos que tienen las características propias de un establecimiento público (personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio independiente), es necesario tener en cuenta que, conforme las normas relacionadas con la estructura general del estado, los establecimientos públicos son expresiones de la descentralización administrativa o por servicios, encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios conforme a las reglas del derecho público, que reúnen las características establecidas en la Ley (Art. 70 Ley 489 de 1998).

De igual forma, el régimen de sus actos y contratos, están expresamente señalados en el Artículo 81 de la citada Ley 489 de 1998, cuando señala que “...Los actos unilaterales que expidan los establecimientos públicos en ejercicio de funciones administrativas son actos administrativos y se sujetan a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

Los contratos que celebren los establecimientos públicos se rigen por las normas del Estatuto Contractual de las entidades estatales contenido en la Ley 80 de 1993 y las disposiciones que lo complementen, adicionen o modifiquen, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas especiales.”

Llama la atención que la mayoría de los fondos de bienestar social de los funcionarios de las contralorías, que tienen las características de establecimientos públicos, tengan entre su patrimonio aportes de particulares (contribuciones voluntarias de los empleados, donaciones etc.), cuando de lo que se trata es de una modalidad concreta de organización estatal, a la cual se le destinan recursos públicos, para la atención de actividades específicas de carácter público, que en principio, deben ser desarrolladas por las contralorías, como es la de brindar el bienestar social y la capacitación necesaria a sus empleados, con base en las políticas trazadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (Literal g, Artículo 14, Ley 909 de 2004).

En este sentido, la connotación de establecimientos públicos carecería de efecto, pues no existe en la legislación establecimientos públicos en los cuales el origen de sus fondos corresponda a aportes realizados por los particulares (funcionarios de las contralorías), como expresamente se señala en los actos administrativos de creación.

2. PRESUPUESTO PARA BIENESTAR SOCIAL Y CAPACITACIÓN

2.1. Presupuesto de las Contralorías destinado a gastos de bienestar social y capacitación vigencia 2018

Dentro de las funciones asignadas a los fondos de bienestar social de las contralorías, se encuentran las relacionadas con la realización de actividades de capacitación y bienestar social para los funcionarios, aspectos que se encuentran establecidos en el presupuesto anual de las contralorías, como se detalla en la tabla siguiente:

TABLA 2
PRESUPUESTO ASIGNADO A CAPACITACIÓN Y BIENESTAR SOCIAL POR LAS CONTRALORÍAS
VIGENCIA FISCAL 2018

CONTRALORIA	PREUPUESTO TOTAL		CAPACITACIÓN		BIENESTAR SOCIAL		FONDO BIENESTAR	
	DEFINITIVO	COMPROMETIDO	DEFINITIVO	COMPROMETIDO	DEFINITIVO	COMPROMETIDO	SI	NO
Amazonas	\$1.010.813.323	\$1.004.750.089	\$20.500.000	\$15.536.953	\$25.965.000	\$25.965.000	X	
Antioquia	\$35.769.962.250	\$33.219.915.765	\$695.611.154	\$654.435.212	\$105.000.000	\$78.676.759		X
Arauca	\$1.598.766.398	\$1.598.766.396	\$27.132.050	\$27.132.050	\$15.987.664	\$15.987.664	X	

CONTRALORIA	PREUPUESTO TOTAL		CAPACITACIÓN		BIENESTAR SOCIAL		FONDO BIENESTAR	
	DEFINITIVO	COMPROMETIDO	DEFINITIVO	COMPROMETIDO	DEFINITIVO	COMPROMETIDO	SI	NO
Armenia	\$1.870.753.097	\$1.869.710.355	\$37.415.062	\$36.372.320	\$8.633.000	\$8.633.000	X	
Atlántico	\$6.129.489.641	\$5.981.335.886	\$214.661.901	\$214.661.901	\$0	\$0	X	
Barrancabermeja	\$2.935.666.955	\$2.935.666.955	\$16.449.590	\$16.449.590	\$17.263.800	\$17.263.800		X
Barranquilla	\$7.170.883.805	\$7.170.874.437	\$127.690.250	\$127.690.250	\$0	\$0		X
Bello	\$2.084.306.693	\$2.080.199.868	\$0	\$0	\$0	\$0		X
Bolívar	\$6.361.624.821	\$5.817.905.594	\$109.355.581	\$6.188.000	\$0	\$0	X	
Boyacá	\$6.089.353.401	\$6.089.291.291	\$121.787.068	\$121.724.958	\$0	\$0	X	
Bucaramanga	\$5.950.696.386	\$5.950.458.319	\$130.138.924	\$129.944.924	\$30.120.000	\$30.120.000	X	
Buenaventura	\$2.671.463.860	\$2.671.463.860	\$54.739.844	\$54.739.844	\$21.000.000	\$21.000.000		X
Caldas	\$3.968.101.258	\$3.926.417.701	\$123.910.000	\$123.258.723	\$66.388.445	\$66.211.463		X
Cali	\$21.837.318.835	\$21.830.158.989	\$481.506.919	\$481.506.919	\$499.371.630	\$499.371.630		X
Caquetá	\$1.537.586.133	\$1.537.586.133	\$0	\$0	\$57.279.559	\$57.279.559	X	
Cartagena de Indias	\$6.911.393.619	\$6.911.393.619	\$133.854.963	\$133.854.963	\$22.656.140	\$22.656.140	X	
Casanare	\$3.686.555.809	\$3.559.890.130	\$25.800.000	\$24.515.600	\$65.500.000	\$58.793.901	X	
Cauca	\$4.954.345.501	\$4.375.789.674	\$224.076.033	\$217.871.500	\$102.000.000	\$67.173.000	X	
Cesar	\$3.305.521.457	\$3.305.521.457	\$63.165.240	\$63.165.240	\$31.339.562	\$31.339.562		X
Chocó	\$1.982.013.226	\$1.936.964.245	\$48.844.000	\$45.464.000	\$58.500.000	\$53.468.000		X
Córdoba	\$3.995.719.301	\$3.995.620.912	\$91.466.351	\$91.466.351	\$75.388.000	\$75.388.000	X	
Cúcuta	\$1.945.140.137	\$1.798.108.625	\$44.902.803	\$43.600.409	\$1.000.000	\$0		X
Cundinamarca	\$18.891.829.213	\$18.754.975.639	\$378.200.000	\$378.200.000	\$72.000.000	\$71.539.975		X
Dosquebradas	\$843.602.082	\$843.602.082	\$17.309.896	\$17.309.896	\$4.586.167	\$4.586.167		X
Envigado	\$2.683.632.401	\$2.683.632.401	\$56.909.101	\$56.909.101	\$9.040.301	\$9.040.301		X
Floridablanca	\$1.606.504.752	\$1.600.054.597	\$19.112.650	\$19.112.650	\$14.144.977	\$13.761.492		X
General /República	\$618.569.921.943	\$596.013.742.651	\$698.050.396	\$593.213.658	\$0	\$0	X	
Girón	\$1.060.197.727	\$1.079.632.177	\$22.800.000	\$22.800.000	\$20.179.880	\$20.151.880		X
Guainía	\$1.004.909.114	\$1.004.848.308	\$23.142.328	\$23.142.327	\$2.000.000	\$48.400	X	
La Guajira	\$1.703.200.000	\$1.595.172.177	\$34.064.000	\$34.064.000	\$0	\$0	X	
Guaviare	\$1.215.021.308	\$1.215.021.308	\$29.047.000	\$29.047.000	\$20.900.990	\$20.900.990		X
Huila	\$4.671.818.402	\$4.671.818.402	\$89.384.947	\$89.384.947	\$58.694.000	\$58.694.000		X
Ibagué	\$3.172.745.109	\$3.147.350.943	\$95.000.000	\$94.304.639	\$75.000.000	\$75.000.000		X
Itagüí	\$2.742.647.527	\$2.742.625.508	\$128.634.543	\$128.634.543	\$56.794.203	\$56.794.203		X
Magdalena	\$3.816.897.148	\$3.791.826.804	\$91.941.000	\$91.937.050	\$5.001.000	\$5.000.000	X	
Manizales	\$2.737.719.313	\$2.737.719.313	\$54.822.000	\$54.822.000	\$10.000.000	\$10.000.000		X
Medellín	\$35.754.243.310	\$35.753.539.720	\$721.367.293	\$721.367.293	\$1.106.706.589	\$1.106.706.589		X
Meta	\$4.202.955.477	\$4.183.460.815	\$83.990.788	\$83.990.788	\$57.594.462	\$38.099.800	X	
Montería	\$1.250.112.142	\$1.248.859.562	\$29.941.750	\$29.941.750	\$21.376.000	\$21.376.000	X	
Nariño	\$4.692.168.621	\$4.692.168.621	\$92.434.358	\$92.434.358	\$13.500.000	\$13.500.000		X
Neiva	\$2.247.288.344	\$2.247.288.344	\$63.151.630	\$63.151.630	\$19.910.000	\$19.910.000		X
Norte de Santander	\$4.855.678.650	\$4.723.974.319	\$2.713.200	\$2.713.200	\$0	\$0	X	
Palmira	\$2.316.915.291	\$2.316.915.291	\$72.503.100	\$72.503.100	\$19.883.800	\$19.883.800	X	
Pasto	\$1.987.281.040	\$1.987.281.040	\$44.040.850	\$44.040.850	\$13.291.885	\$13.291.885		X
Pereira	\$3.128.081.108	\$3.128.051.890	\$63.202.214	\$63.202.214	\$11.552.000	\$11.552.000		X
Popayán	\$1.128.528.119	\$1.125.286.591	\$24.551.047	\$24.466.923	\$0	\$0		X

CONTRALORIA	PREUPUESTO TOTAL		CAPACITACIÓN		BIENESTAR SOCIAL		FONDO BIENESTAR	
	DEFINITIVO	COMPROMETIDO	DEFINITIVO	COMPROMETIDO	DEFINITIVO	COMPROMETIDO	SI	NO
Putumayo	\$1.535.924.706	\$1.535.924.706	\$36.241.860	\$36.241.860	\$0	\$0	X	
Quindío	\$3.120.915.786	\$3.041.125.998	\$86.659.770	\$84.426.620	\$39.177.000	\$26.654.400		X
Risaralda	\$3.788.680.123	\$3.723.150.439	\$93.977.510	\$93.977.510	\$55.686.477	\$55.686.477		X
San Andrés, PSC	\$4.123.299.104	\$4.123.299.104	\$400.831.440	\$400.831.440	\$229.851.225	\$229.851.225		X
Santa Marta	\$1.576.430.788	\$1.576.413.166	\$31.452.000	\$31.451.800	\$28.801.000	\$28.800.000	X	
Santander	\$8.738.671.771	\$8.606.589.418	\$252.969.000	\$252.837.738	\$143.800.000	\$134.556.827	X	
Sincelejo	\$1.368.244.816	\$1.368.209.010	\$33.327.220	\$33.327.220	\$13.400.000	\$13.400.000		X
Soacha	\$1.505.027.400	\$1.487.855.884	\$30.000.000	\$29.988.310	\$10.193.024	\$9.873.000		X
Soledad - Atlántico	\$952.794.402	\$952.794.402	\$21.064.150	\$21.064.150	\$0	\$0	X	
Sucre	\$3.062.708.410	\$3.062.708.410	\$177.829.660	\$177.829.660	\$20.902.000	\$20.902.000	X	
Tolima	\$6.291.577.347	\$6.291.369.636	\$126.981.547	\$126.981.547	\$22.000.000	\$22.000.000	X	
Tuluá	\$1.297.348.411	\$1.287.153.154	\$34.855.200	\$34.855.200	\$25.492.930	\$25.492.930		X
Tunja	\$1.700.265.364	\$1.700.265.364	\$34.100.000	\$34.100.000	\$9.422	\$9.422	X	
Valle del Cauca	\$13.740.311.915	\$13.682.468.805	\$262.774.711	\$262.774.711	\$68.748.799	\$68.383.855		X
Valledupar	\$1.821.000.000	\$1.821.000.000	\$32.940.000	\$32.940.000	\$0	\$0	X	
Vaupés	\$907.588.057	\$901.954.403	\$30.479.814	\$30.479.814	\$18.718.330	\$18.718.330	X	
Vichada	\$953.815.949	\$952.551.277	\$26.761.442	\$26.761.442	\$23.546.941	\$23.354.941	X	
Villavicencio	\$2.729.540.190	\$2.725.671.287	\$61.284.087	\$61.272.308	\$23.199.000	\$23.199.000		X
Yumbo - Valle	\$3.237.323.000	\$3.237.323.000	\$76.810.049	\$76.810.049	\$38.749.109	\$38.749.109		X
TOTAL	\$922.502.841.586	\$894.934.466.266	\$7.580.661.284	\$7.309.225.003	\$3.577.824.311	\$3.458.796.476	30	35

Fuente: AGR- Sistema integrado de rendición de cuentas – SIREL – información presentada por las contralorías con corte a diciembre 31 de 2018 – Formato 7 “Ejecución presupuestal de gastos”

Como se observa, durante la vigencia 2018 las contralorías comprometieron recursos para capacitación de los empleados por valor de \$7.309,23 millones, lo que representa el 0,82% del total de presupuesto ejecutado en la vigencia². De igual forma, gastaron un total de \$3.458,80 millones en actividades relacionadas con el bienestar de los funcionarios (0,39% del total de presupuesto comprometido).

De igual forma se observa que 30 de las 65 contralorías del país (sin incluir la Contraloría de Bogotá D.C.), cuentan con un fondo de bienestar social para los funcionarios de esas entidades, en tanto que 35 de ellas no han creado esta clase de fondos.

2.2. Presupuesto de los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías

En lo referente a los recursos públicos que en la actualidad se destinan para cubrir el presupuesto de los fondos de bienestar social de las contralorías, que fueron creados con las características de establecimiento público, observa la AGR que, durante la vigencia fiscal 2018, se presupuestaron recursos para estas entidades

² En relación con las actividades de capacitación, el Artículo 4° de la Ley 1416 de 2010 estableció que “Las Contralorías Territoriales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y sujetos de control.”

por \$61.880.382.817, de los cuales recaudaron dineros por \$59.319.262.468, que representan el 95,86% de lo presupuestado en ingresos.

Por su parte, el presupuesto de gastos muestra un aforo definitivo de \$62.075.588.329, con compromisos presupuestales por \$57.197.473.625, lo que representa el 92,14% de ejecución. Como se aprecia, el presupuesto definitivo de gastos difiere en \$195.205.512 con lo presupuestado en ingresos, lo que indica posibles falencias en el proceso de planeación presupuestal, dado que se incumple con el principio de equilibrio presupuestal.

TABLA 3
FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES
PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS VIGENCIA FISCAL 2018

FONDO	INGRESOS	RECAUDOS	GASTOS DEFINITIVO	COMPROMISOS	GIROS	SDO BANCOS
Atlántico	\$1.012.509.205	\$873.995.120	\$1.012.509.205	\$960.485.331	\$839.888.341	\$65.511.366
Boyacá	\$511.291.932	\$511.291.932	\$511.291.932	\$7.301.652	\$7.301.652	\$514.016.300
Caquetá	\$122.243.150	\$121.467.951	\$122.243.150	\$121.792.361	\$121.792.361	\$19.688
Cartagena	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Córdoba	\$100.500.000	\$6.469	\$256.841.518	\$15.148.784	\$15.148.784	\$1.226.462
La Guajira	\$29.650.897	\$20.392.824	\$0	\$0	\$0	\$0
Montería	\$29.457.170	\$29.457.170	\$29.457.169	\$19.090.162	\$17.590.162	\$11.867.007
Norte de Santander	\$274.050.495	\$274.050.494	\$274.050.495	\$173.599.035	\$172.749.035	\$132.028.931
Putumayo	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO
Sta. Marta	\$0	\$0	\$67.344.456	\$63.412.140	\$63.412.140	\$8.998.422
Soledad	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO
Sucre	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$34.007.345
Valledupar	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO	NO RINDIO
Armenia	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
General Rpca.	\$59.724.042.396	\$57.411.962.936	\$59.724.042.396	\$55.789.559.334	\$53.702.592.863	\$1.322.729.951
TOTAL	\$61.803.745.245	\$59.242.624.896	\$61.997.780.321	\$57.150.388.799	\$54.940.475.338	\$2.090.405.472

Fuente: AGR- Sistema integrado de rendición de cuentas – SIREL – información presentada por las contralorías con corte a diciembre 31 de 2018 – Formato 7 “Ejecución presupuestal de gastos”

Para el caso de los fondos de Sucre y Armenia, según la información suministrada por las contralorías, éstos no tienen movimiento alguno; sin embargo, se encuentran con plenas facultades para funcionar, e incluso Sucre como se observa en el cuadro, cuenta con recursos en bancos.

El fondo con mayor ejecución de presupuesto de gastos corresponde al de la Contraloría General de la República con \$55.789.559.334, que representa el 96,21% del total de los gastos ejecutado por los fondos, el cual ascendió a \$57.150.388.799 en la vigencia 2018. Entre los Fondos de Bienestar Social de las contralorías territoriales, los que más recursos presupuestales ejecutaron en la vigencia analizada, son en su orden, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental del Atlántico el cual contó con un presupuesto de gastos por \$1.012.509.205, de los cuales comprometió el 94,86% (\$960.485.331), el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Boyacá que tuvo

un presupuesto definitivo de \$511.291.932 con compromisos de apenas \$7.301.652 que representan el 1,43% de ejecución y el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental del Norte de Santander que tuvo un presupuesto definitivo de gastos por \$274.050.495, de los cuales comprometió \$173.599.035, es decir el 63,34%.

Se resalta el comportamiento presupuestal del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría de La Guajira, que reportó información de ingresos recaudados por \$20.392.824, pero que no reporta gastos realizados en la vigencia; sin embargo, el formato 3 del SIREL denominado “cuentas bancarias”, reporta información en \$0.

2.3. Beneficiarios de los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías

El total de funcionarios que se benefician de los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías, de acuerdo con el reporte del SIREL a diciembre 31 de 2018 es de 5.034, de los cuales, el 77,69% corresponde al Fondo de la Contraloría General de la República, entidad que reportó una planta de personal de 3.911 funcionarios.

TABLA 4
FUNCIONARIOS BENEFICIADOS POR LOS FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL
DE LAS CONTRALORÍAS - VIGENCIA FISCAL 2018

CONTRALORIA	N° DE FUNCIONARIOS	%
General de la República	3911	77,69%
Cartagena de Indias	99	1,97%
Santander	94	1,87%
Atlántico	82	1,63%
Boyacá	82	1,63%
Tolima	75	1,49%
Meta	62	1,23%
Bolívar	61	1,21%
Cauca	57	1,13%
Magdalena	55	1,09%
Córdoba	54	1,07%
Norte de Santander	52	1,03%
Sucre	49	0,97%
Bucaramanga	48	0,95%
Casanare	33	0,66%
Palmira	28	0,56%
Armenia	24	0,48%
Caquetá	20	0,40%
La Guajira	18	0,36%
Tunja	18	0,36%
Santa Marta	17	0,34%
Valledupar	16	0,32%
Montería	15	0,30%
Arauca	12	0,24%
Putumayo	12	0,24%
Soledad - Atlántico	10	0,20%
Vichada	9	0,18%

CONTRALORIA	N° DE FUNCIONARIOS	%
Amazonas	8	0,16%
Guainía	7	0,14%
Vaupés	6	0,12%
TOTAL	5034	100,00%

Fuente: AGR- Sistema integrado de rendición de cuentas – SIREL – información presentada por las contralorías con corte a diciembre 31 de 2018 – Formato 14 sección 5 “Estadísticas de Talento Humano – N° de funcionarios.

Como se observa, existen fondos de bienestar social en los cuales el número de funcionarios beneficiarios es realmente bajo en relación con la planta de personal de otras contralorías, situación que evidencia la innecesaria creación de esta clase de fondos, en razón a que la atención de las diferentes actividades y la ejecución de los recursos destinados a los rubros de bienestar social y capacitación puede sin mayor dificultad, ser atendida en forma directa por las contralorías, como ocurre en otros organismos de control fiscal, que sin necesidad de crear fondos de bienestar social, realizan directamente la atención de estos conceptos presupuestales, no obstante contar con plantas de personal mucho más amplias que las mostradas en el cuadro, como es el caso de la Contraloría Departamental de Antioquia que presenta una planta de 316 funcionarios, la Contraloría Municipal de Santiago de Cali con 184 funcionarios o la Contraloría Distrital de Barranquilla con 132 funcionarios, entre otras.

3. COMPETENCIA PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL A LOS FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL DE LAS CONTRALORIAS

Los actos administrativos con los cuales las corporaciones de elección popular departamentales y municipales crearon los fondos de bienestar social de las contralorías territoriales, definen la competencia para ejercer el control fiscal de dichas entidades. Así, en las contralorías departamentales de Arauca, Amazonas, Bolívar, Casanare, Cauca, Guainía, Tolima, Santander, Vaupés, Magdalena, Meta, Vichada y en las municipales y distritales de Cartagena, Santa Marta, Bucaramanga, Palmira y Tunja, dichos actos administrativos le otorgan tal competencia a la Auditoría General de la República.

Mientras tanto, los actos administrativos de creación de los fondos de bienestar social de las contralorías de Boyacá y Valledupar, determinan que la función de control fiscal de tales entidades le corresponde a la misma contraloría, mientras que, para el fondo de bienestar social de la contraloría del Caquetá, la ordenanza 9 de 2009, le fija esta atribución a una “auditoría externa o al organismo de control respectivo.”

Otros actos administrativos como los que se expidieron para la creación de los fondos de bienestar social de los funcionarios de las contralorías de Soledad, Guajira, Atlántico, Putumayo, Armenia, Norte de Santander, Cartagena, Córdoba y Sucre, no establecieron la competencia para ejercer el control fiscal de los recursos públicos administrados por estas entidades.

Como se observa, no existe unidad de criterio en estos actos administrativos, en relación con el ejercicio del control fiscal a esta de entidades; no obstante y tal como lo aclaró y determinó el concepto de la AGR con radicado No.20191100011013 del 27 de marzo de 2019, la competencia del control fiscal de estas entidades denominadas “Fondos De Bienestar Social” corresponde a este organismo de control; toda vez que, las señaladas entidades, ejercen funciones públicas a nombre de las contralorías territoriales, tienen relación de subordinación y dependencia directa de las mismas y se nutren de recursos públicos asignados en el presupuesto de estos organismos de control fiscal y/o de la gestión propia de los mismos, cuyo control fiscal es ejercido por este organismo.

Por esta razón la AGR, a través de la resolución orgánica 04 de 2018 asignó la competencia para realizar el control fiscal de los fondos de bienestar social de los funcionarios de las contralorías territoriales, a las gerencias seccionales correspondientes.

En este contexto, con preocupación hemos observado la renuencia de algunos representantes legales de fondos de bienestar social, a rendir información a la AGR acerca de la gestión fiscal realizada por estas entidades durante las vigencias 2017 y 2018, situación que genera dudas acerca de la forma en que se pueden estar utilizando los recursos públicos que administran estos fondos. En el entendido de que “el que nada debe, nada teme”, considerando la importancia de conocer la eficiencia, eficacia y economía con que han sido manejados los recursos públicos de las contralorías, que han sido confiados a los fondos de bienestar social.

Para mencionar solo un caso, el fondo de capacitación, bienestar social y estímulos de la Contraloría Departamental del Caquetá, a través de comunicación firmada por los miembros de la Junta Directiva fechada el 6 de marzo del presente año y dirigida a la Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de esta entidad, como respuesta al requerimiento de información que se le formulara acerca de la contratación suscrita por ese fondo durante las vigencias 2017 y 2018, manifestó que “(...)Por lo anterior, no consideramos pertinente enviar la información requerida por cuanto según lo manifestado en líneas precedentes el Fondo de Capacitación, Bienestar Social y de Estímulos del Personal Vinculado a la Contraloría Departamental del Caquetá FOBISCE, por cuanto no es de su competencia.” No obstante, este fondo rindió la información presupuestal y financiera a través del SIREL, el día 3 de marzo del presente año.

Otros fondos como los de las contralorías de Valledupar, Soledad y Putumayo, si bien no se negaron taxativamente a rendir la información a la AGR a través del aplicativo SIREL, hasta la fecha no lo han hecho, desconociendo abiertamente la reglamentación legal que sobre el tema ha expedido este organismo fiscalizador.

3.1. Acciones realizadas por la AGR en relación con los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías.

3.1.1. Acción de nulidad simple

La Auditoría General de la República de conformidad con el Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el mes de agosto de 2018 presentó doce (12) demandas de Nulidad Simple contra las Ordenanzas Departamentales de creación de los Fondos de Bienestar de las Contralorías Departamentales de i) Córdoba, ii) Norte de Santander, iii) Atlántico, iv) Guajira, v) Caquetá, vi) Putumayo, vii) Sucre y viii) Boyacá, y contra los Acuerdos Municipales de creación de los Fondos de Bienestar de las Contralorías Municipales de ix) Montería, x) Soledad, xi) Armenia y xii) Valledupar.

Lo anterior, al considerar que las mismas de manera presunta transgreden normas constitucionales y legales en cuanto a su trámite de creación, naturaleza jurídica, estructura y funcionamiento. Así mismo, evidenció posibles violaciones a derechos colectivos tales como la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público.

A la fecha, todas las demandas han sido admitidas por parte de los Tribunales Administrativos y Juzgados Administrativos competentes, y se encuentran en trámite de traslados para contestación de la demanda.

Respecto del Fondo de Bienestar de la Contraloría Distrital de Cartagena creado mediante Acuerdo Municipal No.007 de 2018 por el Concejo Distrital de Cartagena, se encuentra en estudio de factibilidad para ser o no demandada.

3.1.2. Resultados de auditoria al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Boyacá

La AGR practicó una auditoría exprés al Fondo de Bienestar Social de los funcionarios de la Contraloría Departamental de Boyacá en la cual se evidenciaron hallazgos administrativos con incidencia fiscal en cuantía de \$607.641.267, los cuales fueron trasladados al proceso de responsabilidad fiscal de la Auditoría.

En la actualidad se encuentra aperturado el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal.

4. GASTOS REALIZADOS POR LOS FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL EN LAS VIGENCIAS 2017 Y 2018

En materia presupuestal el artículo 3º del decreto 111 de 1996 fija la cobertura del estatuto: *“Consta de dos (2) niveles: un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional”*. En este

orden de ideas, los presupuestos de los establecimientos públicos del orden departamental o municipal, forman parte del presupuesto general del departamento y deben ser aprobados por la Asamblea Departamental o por el Concejo Municipal según corresponda.

Una parte importante de los ingresos de los fondos de bienestar social, lo constituyen las multas que imponga la contraloría por diferentes motivos y ha sido motivo de controversia, el hecho de que tales ingresos constituyan recursos públicos.

Para hacer claridad sobre este tema, es necesario señalar que la naturaleza jurídica de las multas, está consagrada en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional (decreto 111 de 1996), por lo que se considera que dentro del marco normativo aplicable, es pertinente revisar el tratamiento presupuestal de las multas.

El referido Estatuto Orgánico de Presupuesto clasifica los ingresos públicos de la siguiente forma:

"Artículo. 27.-Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se sub clasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (L. 38/89, art. 20; L. 179/94, art. 55, inc. 10, y arts. 67 y 71)."

En consecuencia, las multas son ingresos no tributarios que forman parte integral del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales. Así lo ha ratificado la Corte Constitucional especialmente a través de la Sentencia C-495 de 1998, en la cual la alta Corporación aclaró que las multas, refiriéndose a las multas de tránsito, son ingresos no tributarios.

Por otra parte, con base en el análisis realizado por esta Auditoría, en relación con el gasto público que muestran los informes presentados por los fondos de bienestar social de la contralorías territoriales, se observa con preocupación que **los recursos financieros asignados a estos fondos se han convertido en una especie de caja menor sobre la cual se realizan toda clase de giros de tesorería, que no distinguen la clasificación del objeto del gasto presupuestal.**

Entre los gastos de mayor relevancia, efectuados por los fondos de bienestar social de las contralorías, tenemos los siguientes, acerca de los cuales la Auditoría General de la República, programará en forma prioritaria las auditorías correspondientes que permitan evaluar a profundidad, esta clase de erogaciones.

TABLA 5
FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL DE LAS CONTRALORÍAS
GASTOS NO RELACIONADOS CON EL OBJETO DEL FONDO – 2017-2018

FONDO	VIGENCIA	CONTRATO	OBJETO	VALOR
La Guajira	2018	004-2018	Implementación de un sistema de coaching para aumentar el liderazgo y la productividad laboral de los funcionario de la CGDG	\$6.000.000
Subtotal				\$6.000.000
Montería	2017	002-17	Prestación de servicios de diseño publicitario y adquisición de material tipográfico y publicitario para el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Municipal de Montería	\$3.831.800
Subtotal				\$3.831.800
Norte de Santander	2018	CPS-002-2018	Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en las labores inherentes a la Fase de Ejecución del SG-SST de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander.	\$7.666.667
	2018	MC-002-2018	Suministro de tintas, tóner y demás consumibles para impresoras al servicio de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander.	\$14.446.600
	2018	MC-003-2018	Suministro de papelería y útiles de oficina para la Contraloría General del Departamento Norte de Santander.	\$18.191.514
	2018	MC-004-2018	Suministro de elementos de aseo, cafetería y ferretería para la Contraloría General del Departamento Norte de Santander.	\$19.378.406
	2018	MC-005-2018	Prestación del servicio de mantenimiento preventivo y/o correctivo de los equipos de aire acondicionados – incluido repuestos - al servicio de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander.	\$4.210.825
	2018	MC-008-2018	Prestación del servicio de hosting para la página web de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander www.contraloriands.gov.co .	\$720.000
	2018	MC-010-2018	Prestación del servicio de mantenimiento preventivo y/o correctivo de las fotocopiadoras, equipos de cómputo y conexos – incluido repuestos – y suministro e instalación de licencias antivirus; elementos al servicio de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander.	\$12.697.700
	2018	MC-011-2011	“Suministro de los insumos requeridos dentro de la implementación del Sistema General de Seguridad y Salud en el trabajo - SGSST de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander”	\$2.131.760
	2018	MC-012-2018	Suministro de computadores con sus respectivas licencias de software requeridos para el fortalecimiento institucional y equipamiento de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander.	\$21.500.000
Subtotal				\$100.943.472
Boyacá	2017	2	Servicios prestados carnets identificación funcionarios	\$ 660.000,00
	2017	11	Suministro de botellones de agua cristal	\$ 178.000,00
	2017	11	Suministro de botellones de agua cristal	\$ 178.000,00

FONDO	VIGENCIA	CONTRATO	OBJETO	VALOR
	2017	11	Suministro de botellones de agua cristal	\$ 178.000,00
	2017	11	Suministro de botellones de agua cristal	\$ 178.000,00
	2017	11	Suministro de botellones de agua cristal	\$ 178.000,00
	2017	11	Suministro de botellones de agua cristal	\$ 178.000,00
	2018	1	Suministro de botellones de agua cristal	\$267.000
	2018	2	Apoyo educativo	\$1.562.484
	2018	4	Suministro de botellones de agua cristal	\$267.000
	2018	10	Suministro de botellones de agua cristal	\$267.700
	2018	14	Apoyo educativo	\$1.562.484
Subtotal				\$5.654.668
Atlántico	2018	FBS-CD-004-2018	Prestación de servicios para la ejecución de la propuesta efectuar el fortalecimiento técnico y económico del sector turístico del departamento del atlántico basado en el enfoque de economía naranja.	\$114.093.100
	2018	FBS-CD-003-2018	Capacitación encaminada a fortalecer a los funcionarios de las secretarías de hacienda del departamento, distrito, municipios de su jurisdicción y sujetos de tributación del departamento del atlántico en la actualización normativa en el estatuto tributario del atlántico	\$13.000.000
	2017	CD-003-2017	Prestar los servicios profesionales para la capacitación y formación de agentes intersectoriales en mecanismos de participación ciudadana, vigilancia fiscal, cultura de legalidad y defensa de los derechos humanos.	\$571.147.970
	2017	CD-002-2017	Capacitación dirigida a los servidores públicos del orden departamental, municipal y de toda entidad pública o privada sujeto de control de la contraloría departamental del atlántico para contribuir al fortalecimiento de las funciones de inspección y control y lograr la disminución del riesgo o daño a la administración pública.	\$60.000.000
	2017	CD-004-2017	Prestar los servicios profesionales para el fortalecimiento de unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria - UMATA y dinamización de consejos municipales de desarrollo rural - CMDR	\$1.063.841.980
Subtotal				\$1.822.083.050
Putumayo	2017	IP-001-2017	Contrato de servicios a tobo costo para la realización de la integración turística a santa marta - magdalena para los asociados del fondo de bienestar social.. De la: Contraloría General del Departamento del Putumayo"	\$18.568.950
	2017	001-2017	Contrato de prestación de servicios para terapias de masajes de relajación o anti estrés a todo costo	\$7.680.000
Subtotal				\$26.248.950
TOTAL				\$1.964.761.940

Fuente: Fondos de Bienestar Social de las Contralorías –información de contratación remitida a la AGR

Toda esta gama de gastos que se realizan a través del presupuesto de los fondos de bienestar social, tienen poca o ninguna relación con el objetivo mismo de estas entidades, cual es el de contribuir con el bienestar social y la capacitación de los funcionarios de los organismos de control fiscal. Por el contrario, el presupuesto de los fondos, se utiliza para sufragar gastos propios de las contralorías, que de no existir el fondo, debieran asumirse con el presupuesto de éstas y no en pocas oportunidades para posiblemente desatender los principios y procedimientos que le ley establece para la contratación pública, dado el alto número de contratos suscritos bajo la modalidad de la contratación directa.

Llaman la atención de la AGR, los contratados por el Fondo de Bienestar Social del Atlántico, entidad que en las dos últimas vigencia (2017 y 2018) suscribió 11 contratos por valor de \$2.013.822.210 (6 contratos en 2017 por \$1.722.235.800, y 5 en el 2018 por \$291.586.410), entre los que destacamos 3 de ellos, a través de los cuales se contrató el 90,87% del total de recursos contratados en las dos vigencias:

- ✓ Contrato CD-04 de 2017 suscrito bajo la modalidad de contratación directa con la Fundación Observatorio de la Calidad de Vida, para prestar los servicios profesionales para el fortalecimiento de unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria - UMATA y dinamización de Consejos Municipales de Desarrollo Rural – CMDR, por valor de \$1.063.842.000.
- ✓ Contrato CD-003 de 2017 suscrito bajo la modalidad de la contratación directa, con la Corporación Educativa para la Investigación y el Desarrollo en Talento Humano, Finanzas, Tecnología - CEIFIT para prestar los servicios profesionales para la capacitación y formación de agentes intersectoriales en mecanismos de participación ciudadana, vigilancia fiscal, cultura de legalidad y defensa de los derechos humanos, por valor de \$571.147.970.
- ✓ Contrato FBS-CD-04 de 2018 suscrito a través de la modalidad de contratación directa con la Fundación Social Salvando Vidas – FUNSAVID, para prestación de servicios para la ejecución de la propuesta, efectuar el fortalecimiento técnico y económico del sector turístico del Departamento del Atlántico basado en el enfoque de economía naranja, por valor de \$114.093.100. Es llamativo el hecho de que el plazo de ejecución de este contrato sea solo de veinte días.

En estos casos podría estarse dando, una verdadera tercerización en la contratación pública, pues los tres contratos obedecen a su vez a la suscripción de sendos contratos interadministrativos celebrados entre el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Atlántico y el Departamento del Atlántico, Secretarías de Desarrollo Económico y del Interior³, cuyos objetos

³ El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Atlántico suscribió con la Gobernación del Atlántico los siguientes convenios:

son idénticos a los objetos contractuales que el Fondo suscribió con las fundaciones señaladas.

Los interrogantes que se hace este organismo de control son los siguientes:

¿Con que independencia podrían los funcionarios auditores de la Contraloría General del Departamento del Atlántico, ejercer sus funciones de control fiscal sobre esta clase de contratos, por haber sido celebrados con el Fondo de Bienestar Social a que pertenecen?

¿Tiene el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Atlántico la capacidad técnica y especializada para ejecutar esta clase de objetos contractuales?, y si no la tenía, ¿cómo podría evaluar el convenio interadministrativo que suscribió con la Gobernación del Atlántico para ejecutar esos objetos?.

No cabe duda que para absolver estos cuestionamientos se requiere evaluar desde el control fiscal la situación planteada, hecho que esta entidad ya asumió y se encuentra adelantando a través de una auditoría exprés en ese Fondo de Bienestar Social, cuyos resultados se darán a conocer en su oportunidad.

De acuerdo con la información reportada a la AGR y la consulta realizada en el SECOP I, los Fondos de Bienestar Social de las contralorías territoriales que presentan las características de establecimientos públicos, suscribieron en las dos últimas vigencias un total de 123 contratos por valor de \$3.652.203.461. Los fondos con mayor contratación son en su orden, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Atlántico, que suscribió 11 contratos por \$2.013.822.210, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar con 12 contratos por valor de \$521.779.680, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Boyacá con 30 contratos por \$381.313.419 y el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental del Norte de Santander con 31 contratos por \$327.377.760.

-
- **Con la Secretaría de Desarrollo Económico**, el convenio interadministrativo N° 0110-2017-000089 con el objeto de "Prestar los servicios profesionales para el fortalecimiento de unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria – UMATA y dinamización de Consejos Municipales de Desarrollo Rural – CMDR". Igualmente, con esta Secretaría, el convenio interadministrativo N° 0110-2018-000114 con el objeto de "Prestación de servicios para la ejecución de la propuesta Ejecutar el fortalecimiento técnico y económico del sector turístico del departamento del atlántico basado en el enfoque de economía naranja".
 - **Con la Secretaría del Interior**, el convenio interadministrativo N° 0135-2017-000158 con el objeto de "Prestar los servicios profesionales para la capacitación formación de agentes intersectoriales en mecanismos de participación ciudadana, vigilancia fiscal, cultura de legalidad y defensa de los derechos humanos".

TABLA 6
FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL CONTRALORIAS TERRITORIALES
CONTRATACIÓN 2017-2018

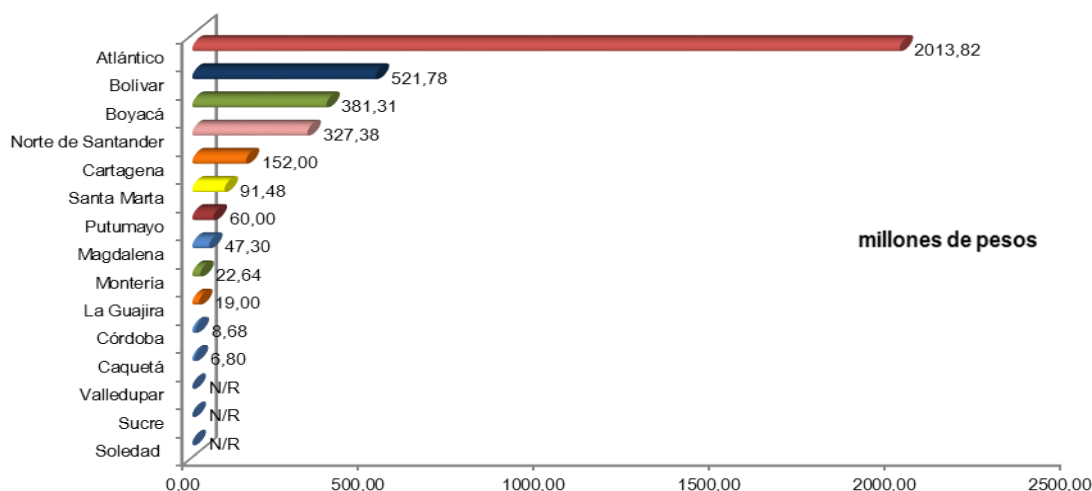
FONDO	2017		2018		TOTAL	
	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR
Atlántico	6	\$1.722.235.800	5	\$291.586.410	11	\$2.013.822.210
Bolívar (1)	5	\$349.999.950	7	\$171.779.730	12	\$521.779.680
Boyacá	25	\$377.386.751	5	\$3.926.668	30	\$381.313.419
Caquetá	1	\$6.800.000		\$0	1	\$6.800.000
Cartagena	0	\$0	3	\$152.000.000	3	\$152.000.000
Córdoba	2	\$5.684.000	1	\$3.000.000	3	\$8.684.000
La Guajira	0	\$0	4	\$19.000.000	4	\$19.000.000
Magdalena	2	\$5.299.999	3	\$42.003.448	5	\$47.303.447
Montería	6	\$16.639.800	2	\$6.000.000	8	\$22.639.800
Norte de Santander	1	\$0	30	\$327.377.760	31	\$327.377.760
Putumayo	6	\$42.348.950	4	\$17.650.000	10	\$59.998.950
Santa Marta	1	\$18.000.000	4	\$73.484.195	5	\$91.484.195
Soledad	N/R	NO RINDIO	N/R	NO RINDIO	N/R	NO RINDIO
Sucre	N/R	NO RINDIO	N/R	NO RINDIO	N/R	NO RINDIO
Valledupar	N/R	NO RINDIO	N/R	NO RINDIO	N/R	NO RINDIO
TOTAL	55	\$2.544.395.250	68	\$1.107.808.211	123	\$3.652.203.461

Fuente: Fondos de Bienestar Social de las contralorías territoriales – información suministrada a la AGR según solicitud efectuada el 26 de febrero de 2019. SECOP I. Consulta de contratación Fondos de Bienestar Social de las contralorías.

(1) El Fondo de Bolívar esta creado como fondo-cuenta, pero realizó contratación que se consultó en SECOP.

Llama la atención de la AGR casos como el del Fondo de La Guajira, que no obstante haber reportado que no realizó gastos ni compromisos presupuestales (tabla 3), en la información de contratación que allega a la Auditoría, se observan erogaciones por valor de \$19.000.000,00, como se detalla en la tabla anterior.

Gráfico 1
Fondos de Bienestar Social Contralorías Territoriales
Contratación 2017-2018



Fuente: Fondos de Bienestar Social de las contralorías territoriales – información suministrada a la AGR según solicitud efectuada el 26 de febrero de 2019. SECOP I. Consulta de contratación Fondos de Bienestar Social de las contralorías.

5. CONCLUSIONES

1. Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales del país no cuentan con criterios unificados en la creación de los fondos de bienestar social y capacitación para los funcionarios de esos organismos de control, debido no solo a las distintas connotaciones jurídicas que presentan los citados fondos, en donde algunos de ellos han sido organizados como **fondos cuenta** dependientes en su totalidad de la contraloría respectiva, mientras que otros han sido dotados con las características propias que la Ley le otorga a los **establecimientos públicos**.

De las 65 contralorías que funcionan en el país (sin incluir la Contraloría de Bogotá D.C.), solo en 30 de ellas se han organizado este tipo de fondos de bienestar social, con el propósito de contribuir al bienestar social y la capacitación de los funcionarios de los organismos de control fiscal, canalizando los recursos presupuestales a través de un organismo específico que preste esa función. Las demás contralorías ejecutan directamente los recursos asignados en los rubros de bienestar social y capacitación.

2. Los recursos del presupuesto público que se manejan a través de los denominados fondos – cuenta, son objeto del control fiscal que la Auditoría General de la República les realiza a las contralorías territoriales que optaron por este tipo de fondos. Para los demás fondos de bienestar social, es decir, para los que están creados con las características de los establecimientos públicos, la AGR les realiza el control a través de la aplicación de los diferentes sistemas de control fiscal, como entidades independientes que deben presentar sus cuentas conforme a la forma, término y contenido establecidos en las normas expedidas por esta Auditoría.
3. Los fondos de bienestar social de las contralorías territoriales, que han sido organizados con las características de los establecimientos públicos, son entidades públicas que manejan fondos y bienes estatales y por consiguiente, son susceptibles del control fiscal.

Esta clase de entidades se encuentran adscritas a la contraloría respectiva y tienen por lo tanto dependencia funcional y subordinación a dicho organismo de control fiscal.

4. De la evaluación macro efectuada por la AGR, a la contratación realizada por los fondos de bienestar social de las contralorías territoriales se observa que **el presupuesto de algunos de ellos se ha convertido en una especie de “caja menor”, dedicado a atender gastos propios de las contralorías, más que a desarrollar actividades propias del objetivo para el cual fueron creados.**

Es así que, se evidencian una serie de gastos con cargo a los recursos de estos fondos que se apartan del objeto del gasto definido en las normas

presupuestales para los renglones de bienestar social y capacitación. Tal como se señala en este documento, no sería procedente que a través de los rubros presupuestales señalados, se pueda adquirir bienes y servicios destinados a suplir necesidades de las contralorías, como la compra de archivadores, la actualización de procedimientos internos, el suministro de papelería y útiles para las contralorías, la compra de computadores, el mantenimiento y reparación del parque automotor etc., por cuanto esto desnaturaliza el objeto del gasto.

La realización de este tipo de gastos se observa en la información reportada por los fondos de bienestar social de las contralorías de La Guajira, Montería., Norte de Santander, Boyacá, Atlántico y Putumayo.

De igual forma, los gastos de bienestar y capacitación de los funcionarios de las contralorías territoriales, se encuentran previstos en el presupuesto anual de cada contraloría y es ejecutado conforme a lo establecido en el decreto de liquidación correspondiente, hecho **que no justificaría la creación de una entidad “paralela” que se encargue de canalizar y ejecutar tales recursos**, especialmente cuando el número de funcionarios que se benefician con la creación de los fondos son pocos. Adicional a que, este tipo de gastos pueden ser ejecutados de manera directa por las contralorías, sin acudir a la creación de entidades nuevas que se encarguen del tema. Tal es el caso de 35 contralorías en las cuales no se han creado esta clase de fondos y han atendido directamente el bienestar social y la capacitación de sus funcionarios, sin mayores inconvenientes.

5. En resumen, para la Auditoría General de la República, los fondos de bienestar social de las contralorías territoriales no tienen justificación alguna y en consecuencia deben ser liquidados, dado que las funciones a cargo de los mismos pueden ser asumidas en forma directa por las contralorías, sin que se afecte con ello el bienestar social y la capacitación de sus funcionarios.