



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 la
Contraloría Municipal de Tunja 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 de 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	5
6. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS	8

Versión 1.0 – Acta 08 del Cies del 25 de Octubre 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 Tunja 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 evaluó el 100% de los movimientos de ingresos y gastos realizados durante las vigencias 2020 y 2021.

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 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 los responsables a rendir cuenta.

El Concejo Municipal de Tunja mediante Acuerdo Municipal No 0024 de 1996 creó el Fondo de Bienestar Social como una cuenta especial administrada por la Contraloría del municipio, sin personería jurídica con autonomía administrativa contable y financiera.

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Municipal Nro. 0024 del 26 de julio de 1996, en su artículo segundo dispone como objetivo del fondo el siguiente: "(...) *Artículo Segundo: De los Objetivos: El fondo de Bienestar Social y Capacitación de la Contraloría Municipal de Tunja tendrá como objetivo: Contribuir con la solución de las necesidades de capacitación, recreación y desarrollo de los funcionarios de la Contraloría Municipal de Tunja y sus Familiares (...)*".

El Origen de los Recursos que conforman el presupuesto de ingresos y gastos del Fondo de Bienestar Social y Capacitación de la Contraloría Municipal de Tunja se encuentra establecido en el Numeral Primero Artículo cuarto del Acuerdo Municipal Nro. 0024 del 25 de julio de 1996 "Por el cual se crea el Fondo de Bienestar Social y Capacitación de la Contraloría Municipal de Tunja", Modificado con el Acuerdo Municipal Nro. 022 del 8 de agosto de 2019 "Por el cual se modifica el Acuerdo Municipal Nro. 0024 de 1996" Modificación. El numeral primero del artículo cuarto del Acuerdo Municipal Nro. 0024 de 1996 establece lo siguiente:

1. "Por 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 hasta del 2% del presupuesto de la Contraloría.
2. Por los rendimientos Operacionales y Financieros.
3. Por los Auxilios y Donaciones que reciba.
4. Por los recursos que perciba como producto de los servicios prestados en capacitación y estudios especializados de control fiscal.
5. Por las sumas que recaude la Contraloría Municipal de Tunja, 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."

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 certificación del 22 de noviembre la contraloría certifica que "(...) *Actualmente la Contraloría Municipal*

de Tunja no se encuentra adelantado ninguna actuación que acate decisiones judiciales que anulen el acuerdo por medio del cual se creó, debido a que no se cuenta con demandas administrativas ni fallos judiciales en contra del acto administrativo que creó el Fondo de Bienestar Social y Capacitación de la Contraloría Municipal de Tunja (...)” 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.

En la ejecución de la auditoría se evidenció que la AGR no ha realizado auditoría al Fondo de bienestar social en vigencias anteriores, por tanto, no existen planes de mejoramiento a los cuales deba hacerse seguimiento.

El fondo mediante certificación del 22 de noviembre del 2022 manifiesta “(...) que Actualmente en el Fondo de Bienestar Social y Capacitación de la Contraloría Municipal de Tunja no existen ni se están tramitando Derechos de Petición instaurados ante el fondo (...)”, esta situación fue validada en el aplicativo SIA ATC de la AGR en donde tampoco reposa solicitud alguna en contra del Fondo.

Respecto a la verificación de la planeación, el Fondo manifestó que la planeación y ejecución de actividades contractuales por parte del Fondo de Bienestar Social y capacitación de la Contraloría Municipal de Tunja durante las vigencias 2020 y 2021, no se adelantó realización alguna dada la ausencia de necesidades de contratación o ejecución de productos o servicios, la contingencia sanitaria vigente en el País, así como decisiones tomadas al interior del Fondo de Bienestar.

Por lo anterior, la planeación de estas fue basada en las circunstancias externas de emergencia sanitaria, y la consensuada decisión respecto de ausencia de necesidades de contratación.

Proceso Presupuestal y Contable

Con los documentos aportados y concordante con el informe de auditoría interna practicada por la Contraloría y de acuerdo con el ejercicio auditor, se evidenció que el Fondo para las vigencias 2020 y 2021, no cuenta con reservas presupuestales ni cuentas por pagar, toda vez que, al cierre de cada una de las anualidades no tuvo adquisición de obligaciones de las cuales procedan pagos futuros que afecten la siguiente vigencia presupuestal.

Por lo anterior, en los estados financieros no se generaron obligaciones durante las vigencias que den lugar a algún tipo de erogación futura bajo la modalidad de reserva presupuestal o cuentas por pagar.

Mediante certificación del 22 de noviembre del 2022 el Fondo manifestó que actualmente se encuentra vigente y en funcionamiento, de igual forma, se pudo constatar que la cuenta de ahorros terminada en 3403 del Banco Caja Social, presentó un saldo inicial para la vigencia 2020 por valor de \$ 24.178.584.98 y con corte al 31 de diciembre de la misma vigencia terminó con un saldo de \$28.301.046.40. La diferencia obedece a ingresos por concepto de abono a intereses y transferencias por procesos de cobros coactivos por valor de \$5.290.053.54 y egresos por el orden de \$1.167.592.12 por concepto de devolución de procesos de cobros coactivos y gravamen a los movimientos financieros.

Para la vigencia 2021 tenía un saldo inicial por valor de \$28.301.046.40, el saldo final para la referida vigencia fue de \$34.611.668.77, la diferencia obedeció a transferencias por procesos sancionatorios y abono de intereses por valor de \$6.310.622.37. Para esta vigencia no se generaron egresos, 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 Tunja, manifestó que no realizó contratación; por consiguiente, no reportaron contratos en la vigencia 2020 y 2021, ni hubo lugar a realizar la respectiva planeación contractual para dichas vigencias.

Conclusiones

En conclusión, durante las vigencias 2020 y 2021 se ha registrado el ingreso recursos, ejecutado devolución de sanciones, las cuales fueron las únicas transacciones contables que se realizaron a lo largo de las dos vigencias.

Conforme a la certificación expedida por el Fondo con fecha de 15 de febrero de 2023 sobre los recursos depositados en la cuenta corriente del Fondo de Bienestar por valor de \$33.881.526,36, de los cuales son provienen de fallos por procesos sanciones procesos administrativos el valor de \$26.643.064,91, 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.

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 . 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 Territorial 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.

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 Territorial 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, razón por la cual se configura la siguiente observación administrativa. 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 0024 de 1996, se definieron como fuente de financiación del Fondo de Bienestar de la Contraloría Municipal de Tunja, 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 del 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 las normas orgánicas presupuestales vigentes (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 0024 de 1996, 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 3403 del Banco Caja Social a nombre del Fondo de Bienestar Social de la contraloría, presenta un saldo de \$34.611.668.77 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 \$26.643.064,91, 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.

Hallazgo administrativo nro. 02, por no solicitar el reintegro de los gravámenes descontados en la devolución de sanciones.

Mediante solicitud de información realizada por la AGR se requirió “Certificar si el FBS ha realizado pagos o devoluciones de sanciones impuestas y fallos en contra de las mismas de las vigencias 2020 y 2021”.

De esta solicitud el Fondo de Bienestar certifica: Que durante la vigencia 2020 y 2021 se realizaron las siguientes devoluciones de sanciones que a continuación se relacionan:

Tabla nro. 01. Devolución de Sanciones

(Cifras en Pesos)

Fecha	Proceso	Tercero	Valor
23/06/2020	Proceso Coactivo 01 de 2019	Beneficiario	561.759
09/09/2020	Proceso Coactivo 01 de 2019	Beneficiario	601.181,12

Fuente: Certificación Contraloría de Tunja- Devolución de Sanciones.

Con ocasión a esta certificación, se verificó el libro de bancos 2020 y 2021 aportando por el fondo de bienestar, evidenciando los registros en las fechas el 23 de junio del 2020, por valor de \$601.181.12 y 9 de septiembre de 2020 por valor de \$561.759, adicionalmente, se encuentran registradas y descontadas otros conceptos denominados gravámenes a los movimientos financieros por cada transacción.

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Municipal de Tunja es una entidad de carácter público, y goza de la exención mencionada en el Artículo 897 del Estatuto Tributario Exenciones del GMF en el punto 9 donde expresa “El manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales”, teniendo en cuenta que por error, las entidades financieras descuenta dicha concepto, el reproche está en que el FBS no solicitó la devolución de los recursos descontados ya que el fondo tiene el estatus de entidad pública.

Esto se pudo presentar posiblemente, por desconocimiento de la normatividad vigente y podría acarrear detrimento al erario público y sanciones, en el evento en que se realicen transacciones por valores más significativos.

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

Tabla nro. 02. 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				
<i>Hallazgo administrativo nro. 02, por no solicitar el reintegro de los gravámenes descontados en la devolución de sanciones.</i>	X				

Fuente: Elaboración propia

ANEXOS

Anexo nro. 1: Análisis de la Contradicción

Acta del CIES del 25 de octubre de 2022
COPIN CONTROLADA