



Gerencia Seccional X – Montería
Plan de Vigilancia y Control Fiscal - PVCF 2022

**Actuación Especial de Fiscalización al Fondo de Bienestar Social
de la Contraloría Departamental del Tolima 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

Auditora General de la República

LUZ JIMENA DUQUE BOTERO

Auditora Auxiliar

DIEGO FERNANDO URIBE VELÁSQUEZ

Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

LILIANA REBECA MÁRQUEZ MÁRQUEZ

Gerente Seccional - X Montería

Supervisora

Oscar Franklin Montero Sánchez – Asesor de Despacho Grado 2

Auditor Líder

Luz Aida Llano González - Profesional Especializado Grado 03

Yuli Goreth Peralta Rodríguez - Profesional Universitario Grado 01

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
4.	MUESTRA.....	4
5.	RESULTADOS	5
6.	OBSERVACIONES Y HALLAZGOS	9

Versión 1.0 - Acta 08 del CIEEF del 25 de octubre de 2021
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 General del Departamento del Tolima 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 y 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

El Fondo de Bienestar de la Contraloría Departamental del Tolima ordenó la apropiación de recursos a través de las resoluciones que se describen a continuación, en la vigencia 2020 ejecutó recursos por valor de \$23.155.000 y en el 2021 por valor de \$65.230.000:

Tabla no.1 Resoluciones expedidas – vigencia 2020

Miles de pesos

Resolución	Entidad	Concepto	valor
1	Universidad de Ibagué	Seminario virtual "Geotecnia Vial"	855.000
2	Universidad Cooperativa de Colombia	Evaluación de políticas públicas y proyectos de inversión y normas internacionales NIIF y NICPS	15.000.000
3	Universidad de Cataluña	Ciberseguridad Auditor Interno ISO27001	4.500.000
	Se realizaron compras en diferentes establecimientos los cuales fueron aprobados mediante acta de 7 de septiembre de 2020.	Adquisición de elementos navideños y exaltación a servidores y ex servidores de la Entidad	2.800.000
Total			23.155.000

Fuente: Información allegada por el Fondo de Bienestar de la Contraloría Departamental del Tolima

Tabla no.2 Resoluciones expedidas – vigencia 2021

Miles de pesos

Resolución	Entidad	Concepto	valor
1	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	Curso TOGAF 9 Certified	4.500.000
2	CORPOGRESA	Diplomado "Actualización en Gestión Pública"	54.250.000
5	F&C Consultores	Seminario de actualización "Claves para el cierre contable y financiero 2021 y preparación para el 2022"	1.480.000
Acta de 7/9/2021		Capacitación virtual en el marco del VIII Congreso Nacional de Contralores en la ciudad de Ibagué	5.000.000
Total			65.230.000

Fuente: Información allegada por el Fondo de Bienestar de la Contraloría Departamental del Tolima

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 la resolución 008 del 2020 en su artículo 6, el cual indica quiénes son los responsables para rendir cuenta.

La Asamblea Departamental de Tolima creó el Fondo mediante Ordenanza 0042 de 2014 como una cuenta especial al presupuesto de la Contraloría Departamental del Tolima, sin personería jurídica, con autonomía administrativa, contable y financiera.

De acuerdo con el artículo segundo de la mencionada ordenanza el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Tolima tiene como objetivo:

La ejecución de las actividades indispensables para el mejoramiento del buen ambiente institucional y calidad de vida de los funcionarios que trabajan en la Contraloría Departamental del Tolima, así como aquellas vinculadas con determinados aspectos del Bienestar Social e incentivos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Igualmente, dentro de su objeto principal la programación y ejecución de actividades, acciones o eventos para incentivar a los funcionarios de la entidad por logros alcanzados en el ámbito laboral, institucional, personal o profesional.

De igual manera tendrá como propósito la ejecución de actividades de formación a funcionarios de la Contraloría Departamental del Tolima, en temas relacionados con la mejora de competencia; no incluidos en el Plan Anual de Capacitaciones.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 4 de la Ordenanza 0042 de 2014, el patrimonio del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar estará constituido por:

- a) Las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto de la Contraloría Departamental del Tolima destinados a atender los planes anuales de Bienestar Social, incentivos y capacitación.
- b) Los recursos derivados o resultantes de las multas que por sanciones disciplinarias se impongan o sean aplicadas a los servidores públicos de la Contraloría o exfuncionarios de la misma.
- c) 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
- d) Los rendimientos operacionales del fondo
- e) Las donaciones que reciba.
- f) Los bienes que haya adquirido o adquiera
- g) Los recursos que perciba por concepto de servicios prestados en el desarrollo de seminarios, talleres y todo tipo de actividades de educación no formal
- h) Demás expensas recaudadas o percibidas por la entidad que escapen a los parámetros de la Ley 617 de 2000.

Con certificación del 9 de febrero el Fondo de Bienestar indica que no ha sido objeto de notificación de demanda contra el acto administrativo que creó el fondo cuenta de la Contraloría Departamental del Tolima.

Mediante certificación del 28 de noviembre de 2022 el fondo indicó que a la fecha no existen quejas, peticiones o denuncias instaurados ante el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Tolima para la vigencia 2020 y 2021, esta situación fue validada en el aplicativo SIA ATC de la AGR en donde tampoco reposa solicitud alguna en contra del Fondo.

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.

Proceso Presupuestal y Contable

La Contraloría certificó mediante oficio calendarado 28 de noviembre de 2022 que los recursos del Fondo de Bienestar se depositan en cuenta de ahorros del Banco Davivienda, presentó saldo a 31 de diciembre de 2020 por \$51.822.139.22 y a diciembre 31 de 2021 \$25.661.919.24. Se evidenció un pago de \$27.125.000 correspondiente al 50% del anticipo del diplomado en Actualización en Gestión Pública, dirigido a 35 funcionarios de diferentes dependencias realizado con la Corporación Antioquia Progresá realizado erogación reconocida mediante Resolución 002 del 19 de agosto de 2021.

Los recursos recaudados en la cuenta del Fondo de Bienestar han sido destinados al apoyo y financiación de actividades, acciones o eventos para incentivar a los funcionarios de la Entidad, así como en actividades de formación (capacitación) a funcionarios.

Mediante Resolución 794 del 30 de diciembre de 2021 se delegó la ordenación del gasto a quien ostenta el cargo de Subcontralora.

De conformidad con lo verificado se comprobó que con los recursos provenientes de multas y sanciones del Fondo cuenta de bienestar en la vigencia 2020 se apropiaron \$15.993.588 y ejecutó el 100% de lo programado.

El presupuesto asignado en la vigencia 2021 fue de \$37.414.606 ejecutando el 100% de lo proyectado, actividades que fueron realizadas en cumplimiento del 2% establecido en el artículo 4º de la Ley 1416 de 2010.

En la vigencia 2020 se realizaron cuatro diplomados por \$20.355.000 y actividades para entrega de incentivos y exaltaciones por \$2.800.000 para un total de \$23.155.000.

En la anualidad 2021 se ejecutaron recursos por \$65.602.000, representados en cursos, seminarios y diplomados, pagos que fueron reconocidos mediante resoluciones 01, 02, 05 y acta del 7 de septiembre de 2021.

Las actividades realizadas por el Fondo de bienestar fueron desarrolladas en coadyuvancia con los recursos provenientes del 2% del presupuesto asignada a la Contraloría, en cumplimiento de la Ley 1416/2020.

Conforme a la certificación expedida por el Fondo con fecha de 14 de febrero de 2023 sobre los recursos depositados en la cuenta de ahorros del banco Davivienda del Fondo de Bienestar a 31 de enero de 2023 por valor de \$15.259.706,65, provienen de fallos por procesos administrativos sancionatorios fiscales, es preciso señalar que el Fondo de Bienestar Social no cuenta con presupuesto de ingresos asignado, por tanto, estos recursos debieron reintegrarse a la Dirección del Tesoro Departamental al cierre de la vigencia 2022.

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

De acuerdo con la consulta realizada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien mediante radicado: 2-2022-05-7374 del 6 de diciembre del 2022 suscrito por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional 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 observación administrativa en el acápite correspondiente.

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.

Proceso contractual

El Fondo de Bienestar de la Contraloría Departamental del Tolima ordenó la apropiación de recursos a través de las resoluciones señaladas anteriormente en la vigencia 2020 ejecutó recursos por valor de \$23.155.000 y en el 2021 por valor de \$65.230.000, sin que mediara proceso contractual para la selección de los contratistas, por tanto, se efectuó hallazgo administrativo el cual se evidencia en el respectivo acápite.

6. HALLAZGOS

6.1. *Hallazgo administrativo por no transferir recursos producto de procesos administrativos sancionatorios fiscales al ente territorial.*

Mediante Ordenanza 0042 de 2014, se definieron como fuente de financiación del Fondo de Bienestar de la Contraloría Departamental del Tolima 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 y tampoco se realizó el traslado de dichos recursos al Tesoro Departamental.

Lo anterior va en contravía de lo establecido en el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, toda vez que los recursos con los que se financia el Fondo, al ser ingresos corrientes, deben hacer tránsito por el presupuesto de ingresos del Departamento, 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 vulneran lo establecido en las normas orgánicas presupuestales vigente (Decreto Ley 111 de 1996).

Por ende, en el futuro, el Fondo deberá abstenerse de continuar haciendo uso directo de los recursos provenientes de los procesos administrativos sancionatorios fiscales, pues de acuerdo con el régimen presupuestal vigente, dichos dineros corresponden al presupuesto del Departamento y a él deben ser entregados. No obstante, dada la presunción de legalidad que cubre a la ordenanza, 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 del banco Davivienda a nombre del Fondo de Bienestar Social de la contraloría, presenta un saldo de \$25.661.919.24 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 \$15.259.706,65, 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 Departamental. En consecuencia, en caso de que persista esa acción por parte del Fondo, se podría generar un daño al patrimonio departamental que habrá de ser evaluado en su debido contexto en un momento futuro.

6.2. *Hallazgo Administrativo por la ejecución de gastos sin que se realizarán estudios previos ni la suscripción de contratos*

El Fondo ejecutó durante las vigencias 2020 y 2021 erogaciones por la suma de \$88.385.000 las cuales fueron ejecutadas por la Contraloría Departamental del Tolima con la suscripción de los contratos números 045 de 2020 para el que el Fondo aportó la suma de \$15.000.000 y el contrato CO1.PCCNTR.2785923 de 2021 por valor de \$54.250.000, el resto de los recursos se ejecutaron sin que mediara proceso contractual para seleccionar a los contratistas, por tanto no se elaboraron estudios previos que permitieran establecer la necesidad, la modalidad, el fundamento del valor estimado, los riesgos y por ende la suscripción de los respectivos contratos, por tanto no se dio cumplimiento al artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015. Vale la pena resaltar que en las resoluciones mediante las que se sustentaron los gastos no se hizo mención del porque no se suscribieron los respectivos contratos.

Conforme con lo anterior se configura una observación administrativa toda vez que se realizaron erogaciones sin la realización del respectivo estudio previo y contrato. Lo anterior pudo ocasionarse por falta de cuidado de los funcionarios que ejecutaron los recursos.

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

Tabla no. 03. Consolidación de Hallazgos

Descripción	Calificación de los hallazgos				Cuantía
	A	D	P	F	
6.1. Hallazgo administrativo por no transferir recursos producto de procesos administrativos sancionatorios fiscales al ente territorial.	X				
6.2 Hallazgo Administrativo por la ejecución de gastos sin que se realizarán estudios previos ni la suscripción de contratos	X				

Fuente: Elaboración propia

ANEXOS

Anexo nro. 1: Análisis de la Contradicción