



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

**Actuación Especial de Fiscalización al Fondo de Bienestar Social de la
Contraloría Departamental de La Guajira 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	4
6. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS	8

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

1. ASPECTOS RELEVANTES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

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

2. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

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

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

3. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

3.1. Objetivo General

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

3.2. Objetivos Específicos

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

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

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

4. MUESTRA

4.1. Proceso presupuesto, contabilidad y tesorería

Se planeó evaluar el 100% de los movimientos de ingresos y gastos realizados durante las vigencias 2020 y 2021, sin embargo, al haber sido auditado por AGR para las vigencias 2019, 2020 y 2021 hasta el mes de octubre solo se verificaron los meses de noviembre y diciembre de la vigencia 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 contrato alguno no fue necesario realizar dicha evaluación.

5. RESULTADOS

Analizada la naturaleza de creación se determinó que se trata de un Fondo de Bienestar, con personería jurídica, por tanto, 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 para rendir cuenta.

Se revisó el aplicativo SIREL y se constató que el citado Fondo rindió cuenta en las vigencias 2020 y 2021.

La Asamblea Departamental de la Guajira mediante Ordenanza No. 273 del 30 de julio de 2009 en su artículo primero estableció: "CREACIÓN 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.

En el artículo segundo de la Ordenanza se estableció que el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento, tendrá como objetivos los siguientes:

1. Contribuir a la solución de las necesidades básicas de salud, educación, vivienda, cultura, recreación y deportes de los empleados y el grupo familiar de la Contraloría General del Departamento de La Guajira,
2. Desarrollar planes especiales de educación, salud, cultura, vivienda o mejoramiento de la misma, deportiva y de recreación para los empleados de la Contraloría General del Departamento, así mismo, desarrollar planes de capacitación no formal para ponerlos al servicio de los funcionarios públicos de otras entidades.

El artículo cuarto de la Ordenanza en mención señaló que el patrimonio del Fondo de Bienestar Social de la CGDG estará constituido, así:

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, donaciones que reciba. Los aportes voluntarios o convencionales de los empleados de la Contraloría General del Departamento de La Guajira, 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 producto de los servicios prestados en capacitación no formal a los distintos funcionarios de otras entidades. Los pagos por concepto de fotocopias, los certificados 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.

Sin embargo, el 24 de noviembre del 2022 el Fondo certificó que los recursos percibidos por el Fondo de Bienestar Social y Escuela de Capacitación de la Contraloría General del Departamento de la Guajira durante la vigencia 2020 y 2021 fueron producto del pago de las sanciones, así mismo, indicó que se encuentra activo.

Se verificó el cumplimiento de los planes de mejoramiento resultantes de la auditoría expés realizada 2019, 2020 y hasta el mes de octubre del año 2021.

Proceso Presupuestal y Contable

El Fondo de Bienestar Social y Escuela de Capacitación de la Contraloría General del Departamento de la Guajira registra cuenta corriente en el banco Davivienda terminada en 7823 con saldo a 31 de diciembre de la vigencia 2020 de \$113.001.769, en este periodo no se constituyeron reservas presupuestales ni cuentas por pagar. Para la vigencia 2021 se generaron registros presupuestales por valor de \$171.595.885, y se realizaron pagos por valor de \$114.074.985 lo que corresponde a una ejecución presupuestal en el periodo del 80.82%.

Para la vigencia 2021 en el mes de noviembre el Fondo contó con ingresos por el orden de \$1.812.733, de igual forma, para el mes de diciembre de la misma vigencia tenía ingresos por el orden de \$1.155.601 provenientes del pago de sanciones. De igual manera, para el mes de diciembre se realizaron pagos por el orden de \$535.500 por concepto de pago de la póliza de manejo del efectivo y descuentos para ese mismo mes por valor de \$17.204.54, para el mes de noviembre solo se realizaron descuentos por el orden de \$17.204.54 lo cual fue verificado con los extractos de cada uno de los meses sin encontrar diferencias.

Proceso Contractual

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 certificación SGADA – 2018 - 104 de fecha 22 de noviembre la contraloría certificó que “(...) *Que las actuaciones administrativas enmarcadas en la demandada administrativa que se encuentra en curso sobre la nulidad del FBSEC han sido adelantadas por la oficina jurídica de la Contraloría General del departamento de La Guajira. (...)*” contrastado con la información reportada por la oficina jurídica de la Auditoría General de la República (AGR), se reportó el fallo emitido por el tribunal administrativo de la Guajira el cual se encuentra de la siguiente manera: “(...) **PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la ordenanza No. 273 de 2009, a través de la cual la asamblea departamental de La Guajira crea el fondo de bienestar social y la escuela de capacitación de la contraloría general del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.

Lo anterior, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas, conforme viene expuesto en la parte motiva.

TERCERO: Por secretaría del tribunal, una vez ejecutoriada esta sentencia, publíquese en el sitio web de la corporación i) de ser el caso, devuélvase a solicitud de la parte demandante el remanente a que hubiere lugar, de lo consignado por concepto de gastos ordinarios del proceso y ii) archívese el expediente en su oportunidad legal, previa verificación de que todas las actuaciones surtidas, incluida la de archivo, estén registradas en el sistema Justicia Siglo XXI TYBA. (...)"

En contra de la sentencia que decretó la nulidad del Fondo de Bienestar fue interpuesto recurso de apelación por parte de la Contraloría, el cual fue admitido y enviado al Consejo de Estado el 13 de enero de 2022 encontrándose pendiente de su resolución por parte del Órgano competente.

En las vigencias 2020 y 2021 el Fondo auditado no rindió información relacionada con recepción de peticiones.

Conclusiones

Teniendo en cuenta la información analizada en el proceso contable, no se evidenciaron situaciones que dieran lugar a observar, el Fondo maneja de manera acorde los recursos en cuanto a los registros en software contable, registros contables y demás reportes.

La ejecución de los gastos se encontró conforme con la ejecución presupuestal, se verificó que la Entidad cumplió con las diferentes fases del ciclo presupuestal, con la expedición de los CDP, previamente a la obligación presupuestal.

Adicionalmente, se revisó la información reportada por el Fondo correspondiente a los meses de noviembre y diciembre vigencia 2021, de lo cual se evidenció que no celebraron contratos.

Conforme a la certificación expedida por el Fondo con fecha de 13 de febrero de 2023 sobre los recursos depositados en la cuenta corriente del Fondo de Bienestar por valor de \$11.149.168,44, los cuales provienen de fallos por procesos administrativos sancionatorios fiscales, es preciso señalar que el Fondo de Bienestar Social no cuenta con presupuesto de ingresos asignado, por tanto, estos recursos debieron reintegrarse a la Dirección del Tesoro Departamental al cierre de la vigencia 2022.

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

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

Lo anterior significa que dichos recursos no pueden ser ejecutados por el Fondo de Bienestar Social y que debieron ser reintegrados al erario del ente territorial para ser destinados a proyectos que apunten al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por lo tanto, podría ocasionarse un daño al erario por lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo o disminución de los recursos públicos y afectación a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal ineficaz e inoportuna de los recursos depositados en la cuenta del fondo, 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 hallazgo administrativo:

6. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS

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

Mediante Ordenanza No. 273 de 2009, se definieron como fuente de financiación del Fondo de Bienestar de la Contraloría Departamental de la Guajira, 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 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 vulnera lo establecido en la norma orgánica presupuestal vigente (Decreto Ley 111 de 1996).

Por ende, en el futuro, el Fondo deberá abstenerse de continuar haciendo uso directo de los recursos provenientes de los procesos administrativos sancionatorios fiscales, pues de acuerdo con el régimen presupuestal vigente, dichos dineros corresponden al presupuesto del Departamento y deben ser entregados. No obstante, dada la presunción de legalidad que cubre la Ordenanza No. 273 de 2009, 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 corriente en el banco Davivienda terminada en 7823 del Fondo, presenta un saldo de \$8.272.420,34 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 \$11.149.168,44 en la Cuenta Corriente terminada en 7823 del Banco Davivienda, 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.

Hallazgo administrativo nro. 02, por no solicitar el reintegro de los gravámenes descontados en pago de póliza de manejo.

Mediante solicitud de información realizada por la AGR se requirió la información de

tipo contable manejada por el Fondo, en donde el mismo anexó entre otros documentos el libro de bancos de la cuenta corriente del banco Davivienda terminada en 7823.

En respuesta a esta solicitud, se verificó el libro de bancos para la vigencia 2021 aportando por el fondo de bienestar, evidenciando los registros en las fechas: el primer fue el 30 de noviembre del 2021, por valor de \$14.400 y el segundo de diciembre 31 de la misma vigencia, por valor de \$535.500, adicionalmente, se encuentran registrados y descontados otros conceptos denominados gravámenes a los movimientos financieros por cada transacción.

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de la Guajira 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 descuentan dicho 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 representativos.

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

Tabla no. 01. Consolidación de Hallazgos

Descripción	Calificación de los hallazgos				Cuantía
	A	D	P	F	
Hallazgo administrativo nro. 01, por no transferir recursos producto de procesos administrativos sancionatorios fiscales al ente territorial.	X				
Hallazgo administrativo nro. 02, por no solicitar el reintegro de los gravámenes descontados en pago de póliza de manejo.	X				

Fuente: Elaboración propia

ANEXOS

Anexo no. 1: Análisis de la Contradicción