



**AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**GERENCIA SECCIONAL IV**

**INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA ESPECIAL  
A LA GESTIÓN DE TESORERÍA DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE  
BUCARAMANGA**

**BUCARAMANGA, FEBRERO 21 DE 2014**



**LAURA EMILSE MARULANDA TOBON**  
Auditora General de la República

**JOSÉ LUIS FRANCO LAVERDE**  
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

**JAIME PARRA SÁNCHEZ**  
Gerente Seccional IV Bucaramanga

**ELSA YAZMÍN GONZÁLEZ VEGA**  
Coordinadora

**ELSA YAZMÍN GONZÁLEZ VEGA**

**FULTON PERA BENITEZ**

Auditores

## TABLA DE CONTENIDO

1.- INTRODUCCIÓN.....	4
2.- DICTAMEN.....	5
3.- RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....	6
3.1.1.- PROCESO DE TESORERÍA.....	6
3.1.2.- ANALISIS Y EVALUACIÓN.....	7

## 1 INTRODUCCIÓN

La Gerencia Seccional IV de la Auditoría General de la República, en cumplimiento del artículo 274 de la Constitución Política, Decreto Ley 272 de 2000 y la Sentencia C-1339 de 2000 de la Corte Constitucional, la Ley 1474 de 2011 y las Sentencias C-499 DE 1998 Y C-11476 de 2004; practicó auditoría especial a la Contraloría Municipal de Bucaramanga, encaminada a realizar una evaluación de los resultados de la gestión administrativa y financiera en relación con la pérdida de \$39.851.688 millones de pesos y para establecer la ocurrencia de hechos constitutivos de detrimento patrimonial.

El ejercicio de Control Fiscal se desarrolló en cumplimiento de las competencias de la Auditoría General de la República, con fundamento en lo establecido en el Manual del Proceso Auditor de la Auditoría General de la República.

La auditoría estuvo orientada a examinar el área de Tesorería, de acuerdo con la programación prevista en el memorando de planeación, el cual proporcionó los fundamentos básicos para desarrollar el examen permitiendo consolidar la opinión y conceptos registrados en el presente informe.

El informe está armonizado en capítulos e incluye el concepto sobre el proceso evaluado y resultados de la auditoría; el cual tiene el carácter de **Preliminar**, por tanto la Contraloría Municipal podrá ejercer el derecho de contradicción dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente a la confirmación electrónica de lectura de la comunicación, mediante respuesta escrita, debidamente sustentada y soportada para que sus argumentos puedan ser tenidos en cuenta.

## 2 DICTAMEN

Como resultado de la evaluación y análisis al proceso auditado se expresa lo siguiente:

### **Proceso de Tesorería**

En conclusión, Si bien es cierto que se evidenció inicialmente un detrimento al patrimonio del Estado en cuantía de \$39.851.688 y al no observarse fallas en los procedimientos internos ni en los suministrados por el Banco a la Contraloría, determinando fallas en la Entidad Financiera por ausencia de controles y toda vez que esta reintegró los recursos a través de nota crédito de fecha 14 de febrero, como resultado de la gestión de la Contraloría y una vez comprobada la consignación de los recursos sustraídos fraudulentamente de la cuenta No. 650-06359-7, se reconoce un beneficio de Control Fiscal por la recuperación oportuna de los recursos.

### 3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. PROCESO DE TESORERÍA

##### 3.1.1 Resumen de los hechos

En la Contraloría Municipal de Bucaramanga de acuerdo con la información verificada en trabajo de campo, se presentó un faltante de recursos en la cuenta No. 650-06359-7 del Banco de Occidente por la suma de \$39.851.688, los cuales fueron sustraídos de la misma a través de transacciones electrónicas presuntamente no autorizadas por la Contraloría, conforme se evidencia en el cuadro siguiente:

**Tabla 2.1-1 Transacciones**

FECHA DE TRANSACCIÓN	TRANSACCIÓN	No. De documento	VALOR TRNSACCIÓN
17/01/2014	Pago de servicios	N322397	\$5.000.000
17/01/2014	Pago de servicios	N324903	5.000.000
17/01/2014	Pago de servicios	N320169	5.000.000
17/01/2014	Pago de servicios	N316510	5.000.000
17/01/2014	Pago de servicios	N315224	5.000.000
17/01/2014	Pago de servicios	N323566	5.000.000
17/01/2014	Pago de servicios	N321252	5.000.000
17/01/2014	Pago de servicios	N318671	4.851.688
<b>TOTALES</b>			<b>\$39.851.688</b>

Fuente: Papeles de trabajo

La tabla anterior nos muestra que a través de pagos electrónicos el día 17 de enero de 2014, en siete (7) transacciones por valor de CINCO MILLONES (\$5.000.000) y una (1) por CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS (\$4.851.688), fueron sustraídos los dineros de la cuenta Corriente No. 650-06359-7 de la Contraloría Municipal, direccionada a pagos parafiscales, facturas e impuestos.- PSP-.

### 3.1.2 Análisis y evaluación

Una vez verificada la salida irregular de los recursos de la cuenta No. 650-06359-7 del Banco de Occidente, se procedió por parte del equipo auditor a solicitar el Manual de Procedimientos de Tesorería, al igual que el Otrosí al contrato o convenio firmado entre la Contraloría de Bucaramanga y el Banco de Occidente para la utilización del servicio OCCIRED – PSP.

Se verificó que la Contraloría cuenta con Manual de Recursos Financieros, código 112.28.1.01.01, observándose que de la página 23 a la 43, se encuentran documentados los procedimientos relativos a Tesorería.

Así mismo, en el numeral 4.20 “Cancelación de órdenes de pago por todo concepto, se encuentran descritas a través de un diagrama de flujo todas las actividades que se deben realizar desde el inicio hasta el pago; observándose que en la entidad se da cumplimiento a cada una de ellas, para pagos manuales.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la presunta pérdida de los recursos de la cuenta antes mencionada, se presentaron a través del medio electrónico, es decir por medio del servicio OCCIRED-PSP; la evaluación se centrará en el manejo y operación del mismo.

Como se mencionó anteriormente la Contraloría por medio de un Otrosí firmado con el Banco de Occidente, accedió al servicio de OCCIRED - PSP, el cual entre sus cláusulas establece lo siguiente:

**“CLAUSULA 1 OBJETO:** En virtud del presente Otrosí, el BANCO autoriza al CLIENTE a utilizar el servicio de OCCIRED. En desarrollo del presente Otrosí el CLIENTE podrá hacer uso de los siguientes servicios:

- a) RED PRIVADA
- b) INTERNET
- c) RED PRIVADA E INTERNED...”

**“...PARÁGRAFO PRIMERO:**

...14... El CLIENTE tendrá un término de dos (2) días hábiles contados a partir del momento en que el banco haya realizado los pagos a terceros para efectuar reclamaciones por pagos no acreditados, vencido dicho término se entenderá que el CLIENTE acepta la relación enviada al CLIENTE y los débitos y créditos generados...”

**“PARÁGRAFO TERCERO: CLAVES Y PERSONAS AUTORIZADAS.** El CLIENTE deberá inscribir en los registros del BANCO, un funcionario de entera confianza, en adelante el Administrador de Cuenta quien será el responsable junto con el CLIENTE de administrar el sistema de seguridad en las instalaciones del CLIENTE, con la facultad de crear y eliminar usuarios, obtener, utilizar y asignar el dispositivo “token”.

Conforme a certificación expedida por la Contraloría, las personas designadas fueron el Secretario General, Dr. Cesar Yobany Arciniegas como administrador de cuenta y el Profesional Universitario Nelson Iván González, como operador del sistema, los cuales recibieron la respectiva capacitación del BANCO y el dispositivo “token”, par OCCIRED más no para PSP.

**“...CLAUSULA CUARTA- PAGO DE SERVICIOS POR INTERNET:** Este servicio se registrá por lo siguiente:

**PARÁGRAFO PRIMERO: CONDICIONES GENERALES DEL SERVICIO DE PAGO DE SERVICIOS POR INTERNET (PSP).**

1. Una vez efectuada la designación del “administrador de la cuenta”, el Banco le entregará la clave de acceso en dos partes para su ingreso, la primera parte se enviará a través de una carta con la persona encargada de capacitarlo y está conformada por ocho (8) caracteres alfanuméricos; la segunda parte de la clave, también está conformada por ocho (8) caracteres alfanuméricos, le llegará por correo electrónico, con un archivo Word con clave de acceso, esta clave la llevará la persona encargada de capacitarlo), dirigido personalmente al administrador de la cuenta.
2. En total la clave inicial se conforma de 16 caracteres alfanuméricos y será manejada por el administrador de cuenta quién, a su vez deberá cambiar la clave la primera vez que ingrese al programa, como exigencia del mismo.
3. Por intermedio de este sistema se prestarán los siguientes servicios: Consultas, saldos en línea, pagos y transferencias, es decir pago de servicios públicos, impuestos y en general pagos entre empresas por la prestación de servicios o venta de productos que se implementen en internet bajo el concepto de comercio electrónico a los cuales se tendrá acceso desde OCCIRED....



Revisados los procedimientos se evidenció que el manejo de los recursos de manera electrónica, conforme a la capacitación dada por el Banco, se realiza de dos formas que son:

1. **OCCIRE**D: Para las siguientes transacciones

- Traslado entre cuentas.
- Traslado a otras cuentas.
- Pagos a terceros.

2. **PSP**: Para pagos de:

- Parafiscales.
- Facturas.
- Impuestos.

Como **medidas de seguridad** proporcionada por el Banco, se establecieron para OCCIRE

D las siguientes:

- a) Dispositivo Token
- b) Registro de una IP fija
- c) Creación de varios usuarios
- d) Horario de ingreso.

No obstante, en el caso de los **PSP**, el Banco inexplicablemente asignó las medidas de seguridad anteriores exceptuando el dispositivo token, que a nuestro modo de ver es fundamental para la seguridad de las transacciones por internet, razón por la cual se sugirió al Banco establecer controles a la mayor brevedad posible para evitar que se presente nuevamente esta situación; el Banco de Occidente atendió la recomendación dada por la AGR y o respondió positivamente asignando token para la cuenta PSP en horas de la mañana el día 3 de febrero de 2014.

Así mismo, se evidenció en los análisis realizados que la entidad como medidas internas de seguridad, tiene establecidas las siguientes:

- a) Control de USB, que se ejecuta automáticamente
- b) Control a carpetas compartidas
- c) Control para filtrar páginas
- d) Control para descargar archivos ejecutables
- e) Antivirus de archivos, internet, correos y chat
- f) Equipo exclusivo para el Tesorero

Lo anterior permite concluir que la entidad ha venido cumpliendo con los protocolos establecidos por el banco para el uso de los servicios por internet, por lo cual se procedió a verificar el origen de la presunta defraudación y se observó lo siguiente:

- El Profesional Universitario Nelson Iván González, ingresó al sistema desde la dirección IP 190.184.171.59 oficialmente inscrita por la Contraloría ante el Banco de Occidente, a las 8:05:51 del día 17 de enero de 2014, utilizando para ello las claves respectivas.
- A través de dicho ingreso, efectuó dos transacciones con destino a los Fondos de Cesantías Porvenir y Protección por las sumas de \$29.435.237 y \$29.295.965 respectivamente, las cuales se realizaron exitosamente, quedando registrados estos pagos electrónicos como último acceso del perfil Tesorería de la Contraloría las 8:05:51 del día 17 de enero de 2014, conforme a pantallazo obtenido del sistema, toda vez al intentar ingresar nuevamente a la 10 am, para realizar otro pago, al verificar el saldo de la cuenta se observó que el mismo no correspondía y la operación fue abortada por lo cual no quedó registro de la misma. Por ello el Profesional Universitario Nelson Iván González, responsable de la operatividad de las transacciones electrónicas, procedió a comunicar la situación presentada en la cuenta PSP, al Secretario General y a la Contralora Municipal.
- Conforme a lo anterior el equipo auditor en visita a la Gerente de la Sucursal principal del Banco en Bucaramanga y a la Gerente de Banca Empresarial y Oficial del mismo, solicitó información sobre la IP de la cual se originaron las transacciones que permitieron la defraudación, la hora y el recorrido; No obstante las Gerentes respondieron que desde esta ciudad ninguna de las Oficinas tiene control sobre las transacciones y que le compete al departamento de seguridad del banco, que está ubicada en la ciudad de Bogotá, Por tratarse de un tema álgido el Director Regional de Seguridad para esta regional telefónicamente informa la importancia de una reunión presencial en la Oficina de la Ciudad de Bogotá, para dar a conocer la IP desde donde se realizó la defraudación y demás datos solicitados; quien finalmente de manera presencial entregó la información requerida.
- Igualmente, se solicitó a la Gerente de Banca Empresarial Corporativa y Oficial de la Zona Sucursales Región Norte, realizar los trámites comerciales necesarios para el reintegro de los recursos a la Contraloría, debido a fallas en la seguridad del banco, de conformidad con los hechos narrados.

- En la información entregada se pudo establecer que la dirección IP de la cual se realizaron las siete (7) transacciones por valor de \$5.000.000 y una (1) por \$4.851.688, fue la IP 181.136.6.159, entre la 8:56:44 y las 9:07:37 del 17 de enero de 2014. Así mismo se estableció que los recursos sustraídos a la cuenta de la Contraloría, fueron utilizados para pagar impuestos al Distrito de Cartagena de las empresas BARBUR Y CIA SCA, por valor de \$25.000.000 y PEDROZA VILLARREAL DIDIER por la suma de \$14.481.688
- Se verificó que la Contraloría informó de manera inmediata al Banco, dando cumplimiento al numeral 14 del Otrosí al contrato entre las partes que establece: *"...El CLIENTE tendrá un término de dos (2) días hábiles contados a partir del momento en que el banco haya realizado los pagos a terceros para efectuar reclamaciones por pagos no acreditados, vencido dicho término se entenderá que el CLIENTE acepta la relación enviada al CLIENTE y los débitos y créditos generados..."*; Procedió a comunicarse telefónicamente por la línea 018000 aproximadamente a las 10:30 a.m., para reportar la novedad y solicitó información sobre el procedimiento a seguir para el reintegro de los recursos, siendo atendida la llamada por la funcionaria Lean Angellith Rodríguez Triana, Oficial Pool empresarial de operaciones Región Norte quien informó que los recursos habían sido transferidos a una fiduciaria por lo cual se solicitó el bloqueo del portal.
- Así mismo, a través de oficio suscrito por la Contralora el día 17 de enero de 2014 y recibido en el Banco de Occidente Oficina Parque las Palmas a las 12:25 pm, se le informa al Banco que la entidad no reconoce como realizadas las siete (7) transacciones por valor de \$5.000.000 y una (1) por \$4.851.688, solicitando el reintegro inmediato de los \$39.851.688; procediendo además a radicar denuncia penal a las 4:10 p.m., del 17 de enero de 2014 en la Fiscalía General de Republica.
- Posteriormente, con fecha 22 de enero de 2014, nuevamente la Contralora se dirige a la Gerente de Banca Empresarial Corporativa y Oficial de la Zona Sucursales Región Norte, para informarle de lo sucedido, haciendo énfasis en que lo acaecido es una protuberante falla en el sistema de la plataforma del Banco, por lo cual solicita el reintegro inmediato de los recursos argumentando que las falencias y defectos de seguridad del Banco no pueden ser asumidos por los clientes.

- Las actuaciones anteriores permiten evidenciar que no se presentaron debilidades ni fallas en la gestión de la Contraloría, máxime cuando se observó el cumplimiento de las recomendaciones y controles de seguridad dadas por el Banco en la capacitación a los funcionarios responsables y además la dirección IP 181.136.6.159, que fue utilizada entre la 8:56:44 a.m., y las 9:07:37 a.m., del 17 de enero de 2014, para sustraer los \$39.851.688, de la cuenta de la Contraloría, no corresponde a la IP de la Entidad ( IP 190.184.171.59) fija oficialmente registrada en el Banco.
- Los impuestos pagados por la Entidad son realizados a través de la DIAN, pues dichas erogaciones corresponden a impuestos nacionales y no del nivel territorial, figura utilizada para el ilícito.

En conclusión, inicialmente se presentó un detrimento al patrimonio del Estado en cuantía de \$39.851.688, al no observarse fallas en los procedimientos internos ni en los suministrados por el Banco a la Contraloría; el equipo auditor procedió a examinar ¿si en virtud del Contrato de Cuenta Corriente y su Otrosí firmado con el Banco de Occidente, éste como persona jurídica de derecho privado al celebrar un contrato con una entidad estatal de las contempladas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, le otorga la calidad de estatal al contrato y por tanto le es aplicable el régimen de contratación estatal?.

La respuesta al anterior interrogante es positiva, por cuanto el literal b) del artículo 2° de la Ley 80 de 1993 establece:

“ ARTÍCULO 2° DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES ESTATALES, SERVIDORES PÚBLICOS Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

- Se denominan entidades estatales:

...b)...la Contraloría General de la República, las Contralorías departamentales, distritales y municipales...”

En consecuencia, el Banco de Occidente en su calidad de contratista, al corresponderle la aplicación de la categoría de estatal al contrato de cuenta corriente firmado con la Contraloría Municipal de Bucaramanga, presuntamente incumplió con su obligación de custodiar en debida forma los recursos de la Contraloría por fallas en su sistemas de seguridad, en concordancia con el artículo 52 de la Ley 80 de 1993 y el Párrafo 3° de la Ley 1474 de 2011 que prescribe: “Administran recursos públicos aquellos particulares que recauda, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas...”. (Subrayado fuera de texto).

En efecto, en Sentencia del 28 de abril de 2005, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, siendo consejero ponente el doctor

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, refiriéndose a los contratos celebrados entre una entidad financiera o aseguradora privada y una entidad estatal, con fundamento en el parágrafo 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, observó que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en auto del 10 de junio de 2004 expediente 24764, precisó los alcances de esta norma a partir de tres situaciones. La tercera de ellas así:

*“...Tercera: Contratos celebrados entre una entidad financiera o aseguradora privada y una entidad estatal. Este es semejante al anterior toda vez que a pesar de tratarse de una entidad del sistema financiero, sujetas a las disposiciones del régimen privado, es decir, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Código del Comercio, el hecho de que la otra parte del contrato sea una “entidad estatal” de aquellas contempladas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, le otorga la categoría de estatal al contrato celebrado; en consecuencia, le es aplicable el régimen de contratación estatal y por consiguiente, las normas de competencia establecidas por el artículo 75, es decir la jurisdicción competente para conocer de los procesos declarativos y ejecutivos de esos contratos es la contenciosa administrativa.”*

Sobre esta tercera situación continúa la sentencia diciendo: “De esa posición jurisprudencial se deduce, entonces, que los contratos propios de la actividad crediticia o financiera que realice una entidad crediticia o financiera estatal con un particular son los únicos que se excluyen de la Ley 80 de 1993, es decir que no tienen carácter de contrato estatal, mientras que los celebrados por cualquier entidad crediticia o financiera, sea pública o privada con una entidad estatal que se rija por el derecho público, están cobijados por esa ley y tienen carácter de contrato estatal, de modo que el carácter de contrato estatal se hace determinar por el criterio orgánico en lo que hace al cuentacorrentista.

*Por consiguiente, la entidad crediticia o financiera pública o privada, que celebre contratos propios de las referidas actividades, a los que pertenece el contrato de cuenta corriente, con una entidad estatal, tiene la condición de contratista estatal en los términos y para los efectos de la Ley 80 de 1993”.*

En el caso que nos ocupa, el contrato de cuenta corriente con su Otrosí, se encuentra celebrado entre una entidad bancaria (financiera) de derecho privado, esto es el Banco de Occidente y como cuentacorrentista una entidad estatal de derecho público, la Contraloría Municipal de Bucaramanga; en consecuencia, la jurisprudencia que antecede, le atribuye a este contrato de cuenta corriente la connotación de estatal y le atribuye al Banco de Occidente la calidad de contratista estatal conforme a la normatividad antes citada.

Posteriormente, cuando el equipo auditor se aprestaba a consolidar el informe preliminar, se nos informó por parte de la Contraloría, que mediante oficio del 7 de febrero de 2014, suscrito por la Gerente de Banca Empresarial Corporativa y Oficial de la Zona Sucursales Región Norte, se les notificó del reintegro de los \$40.000.000, previa firma de contrato de finiquito.

La Contraloría de Bucaramanga dio respuesta al informe preliminar el día 18 de febrero del año en curso informando que esa Entidad atendió todas y cada una de las conclusiones presentadas en el informe preliminar y que "...el Banco de Occidente mediante nota crédito de fecha 14 de febrero realizó el desembolso del dinero, producto del fraude que fue objeto la Entidad", por tanto y una vez comprobada la consignación de los recursos sustraídos fraudulentamente de la cuenta No. 650-06359-7, se reconoce un beneficio de Control Fiscal por la recuperación oportuna de los \$40.000 miles de pesos.