

CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

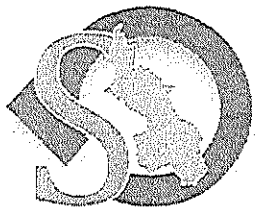
INFORME FINAL DENUNCIA No D-0116-005

E.S.E SAN FRANCISCO DE ASIS DE SINCELEJO- SUCRE
VIGENCIA 2015

CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

SINCELEJO – SUCRE

MARZO DE 2016



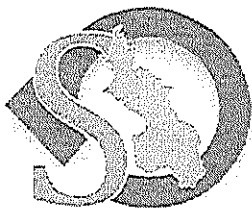
CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

MIGUEL ALFONSO ARRAZOLA SAENZ
Contralor General del Departamento Sucre

CESAR SANTOS VERGARA
Subcontralor

RAMON BUELVAS ROMERO
Auditor

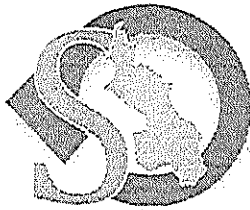


CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
CARTA DE REMISION.....	4 – 5
1. HECHOS RELEVANTES.....	6
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
3. RESULTADOS DE LA DENUNCIA.....	8 – 56
4. MATRIZ DE CONSOLIDACION DE HALLAZGOS....	56



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Sincelejo,

Doctora
SALWA RAPAG CARMICHAEL
Gerente E.S.E San Francisco de Asís
Sincelejo – Sucre

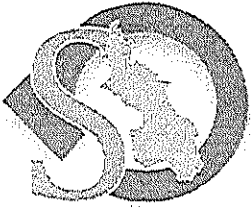
Asunto: Informe preliminar denuncia N° D-0116-005

Cordial Saludo,

La Contraloría General del Departamento de Sucre, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 272 de la Constitución Nacional, realizo investigación, referente a la denuncia, D-0116-005, donde se pone en conocimiento supuestas irregularidades en la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo – Sucre, por la inversiones en remodelación hechas en un bien que usufructuaba como arrendatario y que después en meses fue vendido por el arrendador a un tercero por la suma de SETECIENTOS MILLONES (\$700.000.000), y dicho tercero vende a los 6 meses a la ESE por MIL TRECIENTOS SESENTA MILLONES (\$1.360.000.000), casi el doble por lo que compró. De igual manera la compra hecha por esta empresa se dio sin la respectiva disponibilidad ni registró presupuestal, pues dependían de un crédito que en su momento no fue aprobado.

El denunciante manifiesta además que el avalúo fue realizado por un arquitecto que no representa a la LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE SUCRE ni al INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI, y su evaluación la realizó el mismo día que firma el contrato, y ese mismo día se firma la promesa de compraventa. No es posible que en un día se desarrolle una evaluación de esta edificación de esta envergadura, violando con esto de manera flagrante la Ley 1673 de 2013 y que muy a pesar de que la entidad, en parte se rige por el derecho privado, no puede violar los principios de TRANSPARENCIA, PUBLICIDAD, LEGALIDAD, MORALIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA.

Es responsabilidad de la administración de la entidad auditada, el contenido de la información suministrada. La responsabilidad de la Contraloría General del Departamento de Sucre consiste en producir un informe que contenga la respuesta de fondo, respecto a la denuncia tramitada.



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría General del Departamento de Sucre.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas y las evidencias y documentos que soportan los hechos de la denuncia tramitada; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría General del Departamento de Sucre.

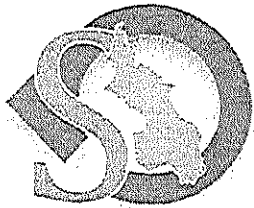
RESUMEN DE HALLAZGOS

En el desarrollo de la presente denuncia se establecieron tres (3) hallazgos con connotación administrativa, tres (03) con connotación disciplinaria y uno (01) con connotación fiscal.

Respectivamente,

RAMON SANTOS VERGARA
Contralor General del Departamento de Sucre.

Elaborado por: Ramón Buelvas Romero, Auditor
Revisado por: Comité Evaluador de Denuncias



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

1.0 HECHOS RELEVANTES

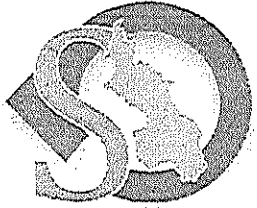
En el presente proceso auditor pretende, a través de la evaluación de las pruebas documentales aportadas por los funcionarios competentes de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo - Sucre, desarrollar la Denuncia No D-0116-005 posible ilícito en la compra de un bien Inmueble donde funciona la sede Administrativa de la Empresa Social del Estado Unidad San Francisco de Asís de Sincelejo, en cabeza de su gerente, señora SALWA RAPAG CARMICHAEL, en esta forma se denuncia que una vez se tomó en arriendo dicha sede, se invirtió una cantidad de recursos en remodelación con el argumento de adecuarla a la prestación de los servicios.

Con el fin de tomar en arriendo dicho inmueble y muy a pesar de que, en una de las cláusulas del contrato, se estipuló la obligatoriedad de tener la E.S.E la primera opción de compra, el contratista FUNDACION FIDES vendió al señor JORGE ALEXANDER CENTENARO TOBON por la suma de \$ 700.000.000, sin informar a dicha entidad; y este mismo señor le vende a los seis meses aproximadamente a la E.S.E San Francisco de Asís por \$1.360.000.000, sin contar con la disponibilidad y el registro presupuestal. De igual forma, en lo que tiene que ver con el avalúo comercial, fue contratado directamente con un arquitecto que, muy a pesar que pertenece a la LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE SUCRE, no contó con la autorización de esta entidad para realizar dicho avalúo, y el denunciante afirma que este se realizó en forma irregular, debido que este fue contratado el día 3 de marzo y entregó el informe el día 4 del mismo mes.

2.0 CARTA DE CONCLUSIONES

2.1 ALCANCE DE LA DENUNCIA

La denuncia que realiza el Comité de Veeduría Ciudadana Permanente de Sincelejo, pretende que se ponga en claro las irregularidades en los procesos de compra del bien inmueble ubicado en la calle 23 No 14-39 en el Barrio Mochila de Sincelejo, ya que existe un presunto detrimento patrimonial por la inversión que se realizó en una mejora por más de \$160.000.000, de igual manera las presuntas irregularidades en la compra al nuevo propietario por \$1.360.000.000, ya que no explica que un corto tiempo, se haya pagado casi el doble del valor de compra particular que vendió a la empresa.



CONTRALORÍA

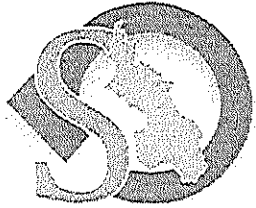
General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Artículo 2° y 3° del decreto 1420 de 1998 establece como valor comercial de inmueble, el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado libre, donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien, y el valor comercial de los inmuebles se hará a través de un avalúo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o una entidad que haga sus veces o las personas naturales o jurídicas de carácter público registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz del lugar donde se ubiquen los bienes objeto de la valoración.

2.2 CONCLUSIONES:

La denuncia tuvo como principal objetivo poner en conocimiento de la Contraloría General del Departamento de Sucre, posibles irregularidades en la compra a un propietario, ya que no se explica que un corto tiempo se haya pagado casi el doble del valor de compra del particular que vendió a la empresa estatal. Al momento de la E.S.E la primera opción de compra, el contratista FUNDACION FIDES contrató al señor JORGE ALEXANDER CENTENARO TOBON por la suma de \$ 1.360.000.000, y este mismo señor le vende a los seis meses aproximadamente a la E.S.E San Francisco de Asís por la suma de \$1.360.000.000, sin contar con la inhabilitación y el registro presupuestal. De igual forma en lo que tiene que ver con el avalúo comercial, fue contratado directamente con un arquitecto que, muy a pesar de que pertenece a la LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE SUCRE, no contó con la autorización de esta entidad para realizar dicho avalúo, y el denunciante afirma que este se realizó en forma irregular debido que este fue contratado el día 1 de marzo y entregó el informe el día 4 del mismo mes.

Teniendo en cuenta el objeto principal de la denuncia y sus características, el desarrollo de esta auditoria se desarrolló a través de la recolección de las pruebas documentales necesarias en los procesos contractuales desarrollados, es claro en el decreto 1420 de 1998 que las personas naturales o jurídicas de carácter público que realicen avalúos en desarrollo del presente Decreto, deberán estar registradas y autorizadas por una lonja de propiedad raíz domiciliada en el municipio o distrito donde se encuentren el bien objeto de la valoración y el protocolo que llevará cada lonja de sus evaluadores, deberá tener un reglamento que incluirá, entre otros, los mecanismos de admisión de los evaluadores, los derechos y deberes de éstos, el sistema de reparto de las solicitudes de avalúo, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y prohibiciones de los evaluadores, las instancias de control y el régimen disciplinario.



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

RESULTADO DE LA DENUNCIA.

ENCUBRIMIENTO DEL EJERCICIO ILEGAL DE LA ACTIVIDAD DEL ALUADOR DE PERSONA NO AUTORIZADA.

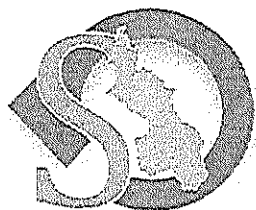
Al momento de entrar en el desarrollo del trámite de la denuncia, es preciso aclarar algunos conceptos legales que nos servirán de punto de referencia para el desarrollo de la misma.

El artículo 27 del Decreto 2150 se establece que los avalúos de los bienes inmuebles, que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la Lonja de Propiedad Raíz del lugar donde está ubicado el bien. Se señala que, si la entidad pública escoge la opción autorizada, la lonja determinará la persona natural o jurídica que adelanta el avalúo.

Esto quiere decir que el avalúo de bienes inmuebles en negociaciones (compra o venta) o los que requieren para actuaciones administrativas, donde intervengan entidades estatales, presenta la posibilidad para la entidad pública de recurrir al Instituto Geográfico Agustín Codazzi o a una persona natural o jurídica, registrada, autorizada y escogida por la Lonja de Propiedad Raíz del lugar donde se encuentra ubicado el inmueble. Esto quiere decir que los avalúos que deban realizar las entidades públicas para actuaciones administrativas, pueden adelantarse tanto para el Instituto Agustín Codazzi como por persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada o autorizada y además escogida por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el inmueble, siendo cualquiera de ellos válido y suficiente para la entidad estatal.

Cuando como base lo descrito anteriormente, era necesario de parte de la denuncia de la ESE, gestionar la contratación de la avalúo a través de la lonja de propiedad raíz, el cual garantiza realizar un avalúo corporativo, permitiendo:

- a. Una estricta supervisión de las labores operativas y técnicas de todo el proceso metodológico descrito para el avalúo y realizar mesas consultivas de los avalúos los valores propuestos.
- b. Verificar las condiciones actuales de los inmuebles, levantando información de mercado, además de revisar la normatividad y usos de los bienes por parte de evaluadores asignados en cada uno de sus perfiles.



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

- c. Contar con una instancia en la que se valida y comparte a peritos evaluadores expertos, los resultados de las valoraciones y estudios tenidos en cuenta para los resultados finales obtenidos por parte del comité de avalúos
- d. Contar con un informe de avalúo, que contenga descripción física de los inmuebles, metodologías y consideraciones especiales que incluyen el análisis de las potencialidades que tengan los predios y que finalmente dan como resultado el concepto de valor.

E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo contrató al señor ALFREDO RAFAEL MORALES BENITEZ, según orden de prestación de servicios No 079 del 10 de marzo de 2014, para la realización del avalúo comercial del inmueble de la vía administrativa por un lapso de 8 días calendario y por valor de \$1.200.000.

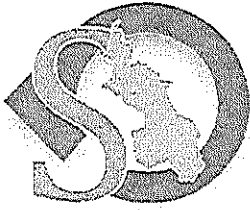
Debido a la escogencia de este contratista solo se recepciónó una solo oferta. De igual manera es cuestionable que, muy a pesar que el contrato tiene 8 días para su ejecución, el contratista solo utilizo 1 día, creando esto una serie de dudas que la actividad se haya realizado con plena idoneidad y no ofrecerle seguridad y confiabilidad, ya que para estos es necesario la ejecución de una serie de actividades que es imposible realizarlas en un solo día. Porque existe una muestra irregularidad de parte de la gerencia por autorizar (contratar) personal de carácter privado, que muy a pesar de tener constancias de que está inscrito en Registro Nacional de Avaluadores "R.N.A" y presento certificación que es miembro activo de la Lonja de Propiedad Raíz de Sincelejo, en ningún momento fue escogido por esta entidad (Lonja de Propiedad Raíz de Sincelejo) para la realización del peritaje o evaluación del bien.

Por lo que le es aplicable lo establecido en el parágrafo único del artículo 10 de la Ley 1673 de 2013, el cual en forma clara manifiesta:

1673 de 2013: Artículo 10°. Encubrimiento del ejercicio ilegal de la actividad del
autor de de persona no inscrita.

ADVERTENCIA: El servidor público que en el ejercicio de su cargo, autorice, facilite, patrocine,
autorice o permita el ejercicio ilegal de la valuación incurrirá en falta disciplinaria grave,
de acuerdo con las normas legales vigentes.

Propuesta de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo - Sucre



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Respuesta de la Entidad: Para dar respuesta a este ítem se hace necesario conocer el contenido de los artículos 3ro y 9no de la Ley 1673 de 2013, que define el "*Ejercicio ilegal de la actividad del evaluador por persona no inscrita*", para poder precisar en qué eventos puede darse aplicación al parágrafo del artículo 10 de la misma norma, que viene a ser el cargo que formula la Contraloría en el Informe preliminar.

"ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley se entenderán como:

a) Valuación: Es la actividad, por medio de la cual se determina el valor de un bien, de conformidad con los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas que se consideren necesarios y pertinentes para el dictamen. El dictamen de la valuación se denomina avalúo;

b) Avalúo Corporativo: Es el avalúo que realiza un gremio o lonja de propiedad raíz con la participación colegiada de sus agremiados;

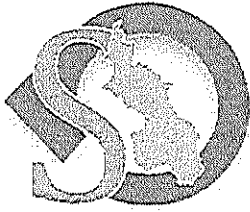
c) Avaluador: Persona natural, que posee la formación debidamente reconocida para llevar a cabo la valuación de un tipo de bienes y que se encuentra inscrita ante el Registro Abierto de Avaluadores;

d) Registro Abierto de Evaluadores: Protocolo a cargo de la Entidad Reconocida Autorregulación de Evaluadores en donde se inscribe, conserva y actualiza información de los evaluadores, de conformidad con lo establecido en la presente ley;

e) Sector Inmobiliario: Sector de la economía nacional compuesto por las actividades y servicios inmobiliarios que involucran las siguientes actividades:

Valuación de todo tipo de inmuebles, venta o compra, administración, construcción, alquiler y/o arrendamiento de inmuebles, promoción y comercialización de proyectos inmobiliarios, consultoría inmobiliaria, entre otras actividades relacionadas con los anteriores negocios."

"ARTÍCULO 9o. EJERCICIO ILEGAL DE LA ACTIVIDAD DEL AVALUADOR POR PERSONA NO INSCRITA. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Ejercer ilegalmente la actividad del evaluador será considerado como simulación de investidura o cargo y será sancionado penalmente en la forma descrita por el artículo 426 de la Ley 599 de



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

reglamentación de la presente Ley, así como verificar la creación y puesta en funcionamiento de las Entidades Reconocidas de Autorregulación de la actividad del evaluador.

En este orden de ideas, tenemos que la Ley 1673 de 2013 fue reglamentada por el Decreto 556 del 14 de marzo de 2014, es decir con posterioridad a la actividad contratada por la E.S.E Unidad de Salud San Francisco de Asís de Sincelejo, ya que el contrato con el perito ALFREDO MORALES BENITEZ data del 02 de marzo de 2014 y el dictamen fue rendido el 3 del mismo mes y año, razón por la cual, para esa época, no era deber de la E.S.E exigirle al perito la inscripción en el registro Abierto de Avaluadores de que trata la Ley 1673 de 2013.

Por ello, el cargo formulado por la Contraloría con fundamento en el párrafo único del artículo 10 de la Ley 1673 de 2013, no guarda coherencia y no es consecuente con la realidad fáctica, toda vez que lo que se le endilga es el encubrimiento del ejercicio ilegal de la actividad del evaluador de persona no inscrita, teniendo como fundamento lo indicado en el párrafo: *“EL servidor público que en el ejercicio de su cargo, autorice, facilite, patrocine, encubra o permita el ejercicio ilegal de la valuación incurrirá en falta disciplinaria grave, sancionable de acuerdo con las normas legales vigentes”*. Aún más, esta norma no le es aplicable al caso concreto pues no había sido reglamentada sino hasta el 14 de marzo de 2014, por lo tanto NO se configuró para el 03 de marzo de 2014 (Fecha del avalúo) los presupuestos que contempla el artículo 9no de la misma Ley 1673 de 2013, que lleven a pensar que el perito ejerció ilegalmente la actividad de evaluador en los términos señalados en la Ley 1673 de 2013, es decir sin cumplir los requisitos previstos en dicha Ley, y mucho menos que la E.S.E San Francisco de Asís haya encubierto tal situación.

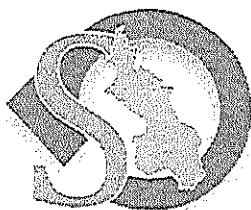
Dicho de otra manera, no se le puede aplicar al caso en estudio una norma que no había sido reglamentada para la fecha de los hechos, porque se estaría vulnerando el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política que contempla lo siguiente:

“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.”

Queda claro entonces, que la connotación disciplinaria que le otorga la Contraloría a esta primera observación, se queda sin piso y sustento jurídico.

El artículo 27 del Decreto 2150 de 1995, fue reglamentado por una norma posterior, es decir por el Decreto 1420 de 1998, norma que de ninguna manera indica que para que una persona natural practique un avalúo, esta debe ser escogida por la Lonja. La norma lo que indica en el artículo 8 es lo siguiente: *“Las personas naturales o jurídicas*



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

de carácter privado que realicen avalúos en desarrollo del presente Decreto, deberán estar registradas y autorizadas por una lonja de propiedad raíz domiciliada en el municipio o distrito donde se encuentren el bien objeto de la valoración." Y eso fue precisamente lo que aportó y acreditó el perito ALFREDO MORALES BENITEZ, además de aportar copia de su Registro en el Registro Nacional de Avaluadores el cual se encontraba vigente para la fecha del contrato. La sociedad colombiana de Avaluadores fundaron el registro Nacional de Avaluadores (RNA), que cuenta con el espaldarazo de la Superintendencia de Industria y Comercio, con el propósito de fijar una serie de pautas y requisitos para que sus afiliados pudieran ejercer la actividad con plena idoneidad y ofrecer así seguridad y confiabilidad a sus clientes. (Ver anexo No 1.1 Copia del REGISTRO del perito ALFREDO MORALES en el RNA).

Cosa distinta es cuando se contrata directamente con la Lonja de Propiedad raíz avalúos llamados Corporativos, que no es el caso que nos ocupa, pues en esa eventualidad, ellos tienen sus estatutos y la manera de cómo escoger al perito.

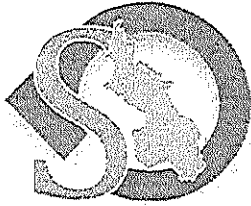
Ahora bien, la E.S.E Unidad de Salud San Francisco de Asís de Sincelejo, como empresa Social del Estado, en materia de contratación se rige por el derecho privado, según lo dispone el artículo 195 de la Ley 100 de 1993, por lo tanto, la selección del contratista la hizo conforme al Estatuto interno de contratación y con observancia de todos los requisitos legales para este tipo de avalúos.

Fue así como en cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia que deben regir para este tipo de contratación, el proceso contractual se llevó a cabo inicialmente, mediante una invitación pública de la cual se dio amplio conocimiento por cinco (5) días desde el 28 de febrero de 2014 al 01 de marzo de 2014 en la página web de la E.S.E, presentándose como único proponente el señor MORALES BENITEZ, quien acreditó los requisitos legales y administrativos requeridos para su contratación (Anexo 1.2 Pantallazo de convocatoria).

Es decir, que los principios de transparencia y publicidad que aduce la Contraloría, se respetaron a cabalidad, en la medida que se invitaron públicamente tanto a las personas jurídicas como a las personas naturales (Lonja de propiedad Raíz, Inmobiliarias, peritos en general), siempre que reunieran los requisitos exigidos para ejecutar el contrato. De este modo, también se fue garantista del derecho a la libre competencia que consagra nuestra Constitución Política en el artículo 333.

Por todo lo expuesto, el avalúo practicado por el perito ALFREDO MORALES BENITEZ, identificado con la cédula de ciudadanía 6.812.200, es un avalúo idóneo y goza de toda credibilidad, teniendo en cuenta la calidad y experiencia del perito que además acreditó pertenecer a la Lonja de Propiedad Raíz de Sucre y estar inscrito en el Registro de Nacional de Evaluadores.

De otro lado, es necesario precisar que la entidad contó con tres (3) conceptos de avalúos que son coherentes entre sí, rendidos por peritos adscritos a la Lonja de propiedad raíz. Esos avalúos son los siguientes:



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre

Control Fiscal Visible a la Comunidad

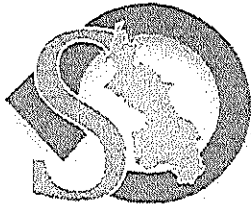
- a) Esta entidad contaba con un avalúo que había presentado el propietario del inmueble, elaborado por el arquitecto JORGE ALBERTO AYUS ARAUJO, (Anexo 1.3.) el cual arrojó la suma de \$1.634.100.000.00, discriminados así:

DESCRIPCION	AREA /M2	VR. UNITARIO	V. PARCIAL
Terreno	606.00	\$750.000.00	\$454.500.000
Construcción	983.00	\$1.200.000.00	\$1.179.600.00
TOTAL, AVALUO			\$1.634.100.00

- b) La entidad, antes de celebrar el contrato de compraventa, en un acto de absoluta responsabilidad, contrató los servicios de un perito evaluador adscrito a la Lonja de propiedad Raíz, a fin de constatar el valor comercial del inmueble, es decir el Arquitecto ALFREDO MORALES BENITEZ, quien rindió informe de avalúo del inmueble en la suma de \$1.609.385.000.00. (Anexo 1.4)
- c) La entidad financiera con la que se tenía aprobado un crédito, es decir el banco de Bogotá solicitó concepto a otro perito de la Lonja, respecto al avalúo que realizó el arquitecto ALFREDO MORALES BENITEZ, obteniendo concepto favorable del mismo, por lo que el banco lo aceptó para respaldar el crédito. (Anexo 1.5)

Finalmente, el plazo que se le concedió al perito para practicar el avalúo comercial del inmueble fue de ocho (8) días, contados a partir del 03 de marzo de 2014. Sin embargo, el perito practicó el avalúo de manera pertinente y oportuna entregando el informe dentro del plazo pactado. Esta entidad no puede cuestionar tal avalúo, teniendo en cuenta que el Inmueble a avaluar, cuenta con un área de terrero de 606 M2 y un área construida de 983 M2, lo cual no es imposible revisar en un (1) día. Además para esta actividad los peritos expertos y calificados cuentan con los instrumentos de última tecnología y la logística necesaria, como por ejemplo “*los distanciómetros*” que se utilizan para verificar las medidas que el perito considere necesarias de acuerdo con los planos y otros aspectos que ellos avalúan. Además, estos peritos también cuentan con datos históricos que reposan en la Lonja de avalúos practicados a ese mismo inmueble.

Para concluir nuestros descargos a esta primera observación se hace necesario manifestar que en cuanto a la connotación disciplinaria que la Contraloría asigna a este cargo, además de lo ya expuesto, también se nos estaría violando el debido proceso, en la medida que el acápite denominado fuente de criterio, muy a pesar de mencionar la Ley 734 de 2002, se hace de manera genérica sin aterrizar en una de las conductas señaladas en esa Ley como falta disciplinaria, dejándonos en un limbo que nos imposibilita ejercer la defensa y contradicción a la que tendríamos derecho de manera concreta. Con esto además también se infringe los principios orientadores señalados en el artículo 3° de la Resolución Interna 367 de 2015 de la Contraloría



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

General del Departamento de Sucre, por medio de la cual se reglamenta el procedimiento del trámite de las denuncias instauradas a este ente de control, el cual establece: “En virtud del debido proceso las actuaciones administrativas se adelantaran de conformidad con las normas de procedimientos y competencias establecidas en la constitución y la Ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”. (Subrayado fuera de texto).

Por lo anterior en la Observación No. 1, en lo que corresponde a la connotación disciplinaria, no tiene vocación de prosperidad dentro de este informe preliminar, y muy respetuosamente solicitamos que esta situación se tenga en cuenta en el análisis de descargos que practique el grupo comisionado en los términos como lo indica la resolución interna No. 367 de 29 de julio de 2015.

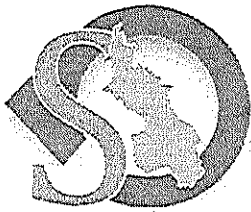
Consideraciones de la Contraloría General del Departamento

Dentro de los descargos realizados por la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo se aportaron los argumentos jurídicos necesarios, por lo que se desvirtúa la observación administrativa y disciplinaria configurada en el informe preliminar.

3.2 POSIBLE DETRIMENTO PATRIMONIAL AL OMITIR LA ADMINISTRACIÓN DE E.S.E RECLAMAR ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS CLAUSULAS VIOLADAS POR EL ARRENDADOR

La E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo – Sucre es propietario de un bien inmuebles ubicado en la calle 23 No 14-39 en el Barrio Mochila de Sincelejo, registrado con la matricula inmobiliaria No 340-39054, cuyo propietaria registrado era LA FUNDACION PARA EL INVESTIGACION Y DESARROLLO – FIDES, el cual inicialmente firmo u contrato de arrendamiento, los cuales fueron presentado a la auditoria los siguientes:

Contrato de Arrendamiento de Bien Inmueble No 056, por valor de \$ 108.000.000 de fecha 11 de febrero de 2013 por 10 meses y amparado por la disponibilidad presupuestal No 108 del 7 de febrero de 2013



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Contrato de Arrendamiento de Bien Inmuebles No 09 de 2014, donde el contratista es el señor JORGE ALEXANDER CENTENARO TOBON por valor de \$12.000.000 de fecha 2 de enero de 2014. Amparados con la disponibilidad presupuestal No 012 del 2 de enero de 2014.

Contrato de Arrendamiento de Bien Inmueble No 077 por valor de \$18.349.200 de fecha 11 de febrero de 2014, por 45 días de arriendo y amparados por la disponibilidad presupuestal No 0131 del 11 de febrero de 2014.

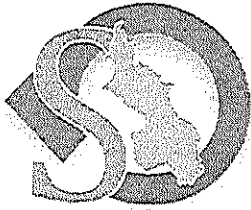
Según este detalle de contratos la E.S.E inicio sus contratos de arrendamientos desde 11 de febrero de 2013 hasta el abril de 2014; con el contrato No 056, el cual fue cedido por el arrendador al nuevo dueño el señor JORGE ALEXANDER SENTENARO TOBON el día 10 de septiembre de 2013, quien sería el nuevo arrendador, que fue aceptado por la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo.

El 6 de marzo de 2013 la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo, decide contratar la Remodelación de la Infraestructura física donde funciona la nueva sede administrativa, por lo que se firma el contrato de Obra No 067 del 6 de marzo de 2013, cuyo contratista PRODUCTOS PADULA S.A.S por valor de \$160.676.854, y donde se dio 40% de anticipo y 60% restantes por actas parciales y final en dos meses que dura el contrato. Se firmó el acta de inicio el día 6 de marzo de 2013. Se pudo detectar por la auditoría que la firma del acta de inicio del contrato de la remodelación del bien se firmó 54 días antes del inicio del contrato de arrendamiento, según consta en el contrato de cesión No 056.

El contrato de Arrendamiento del Bien Inmueble 056 establece una serie de cláusulas de obligatorio cumplimiento por parte de arrendador y el arrendatario dentro de cuales se encuentran:

CLAUSULA SEXTA: REPARACIONES. EL ARRENDATARIO podrá hacer cambios o modificaciones en las estructuras, paredes o instalaciones en el inmueble con el consentimiento del arrendador.

CLAUSULA OCTAVA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES
OBLIGACIONES DEL ARRENDADOR: (4). En caso de venta del bien inmueble la primera opción tenida en cuenta será la del arrendatario, siempre que exista el interés de la E.S.E de realizar los trámites administrativos y presupuestales para este fin, por lo que el arrendador manifestara a la E.S.E, su deseo de venta para que se pronuncie su interés de compra. PARAGRAFO PRIMERO: El arrendador se compromete con la entidad arrendataria a arrendar durante los cinco años siguientes a la firma de este contrato el bien inmueble objeto de contrato de la E.S.E Unidad San Francisco de Asís de Sincelejo, termino



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

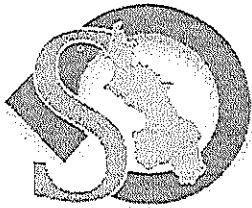
en el cual el arrendador no podrá solicitar la restitución del bien inmueble.
PARAGRAFO SEGUNDO: Si el Arrendador incumple las obligaciones descritas en el párrafo anterior deberá devolver el valor que la E.S.E, entidad arrendataria haya invertido en las mejoras y mantenimiento de la infraestructura arrendada

CLAUSULA DECIMA CUARTA: RESPONSABILIDAD Y DECLARACION: EL ARRENDADOR se hará responsable civil y penalmente por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contratado y por los hechos u omisiones que le sean imputable por causar daños y perjuicio a la E.S.E

Sobre el contrato obra de remodelación de la infraestructura física se entregó un anticipo del 40% y luego se canceló en las actas parciales y final el restante 60%, para un total de ejecución de obra de \$ 160.879.231,89 los cuales fueron debidamente legalizados con la interventoría y supervisión asignada.

El arrendador procede a vender el bien inmueble a un tercero, el cual después de evacuar todos los procedimientos legales cancela la suma de \$700.000.000 por esta transacción, sin que se hiciera ningún anuncio o notificación al arrendatario, incumpliendo con esto el inciso 4 de la cláusula Octava del contrato 056, en donde el arrendador tiene la obligación de ofrecer al que tiene la primera opción de compra, que es la E.S.E San Francisco de Asís, la cual siempre tuvo el interés de compra ya su gestión para este proceso se inició mucho antes de la venta al señor JORGE ALEXANDER CENTENARO TOBON, a través del procesos de crédito en los bancos locales, consiguiendo la aceptación del banco de Bogotá quien le aprobó \$1.000.000.000 para este fin.

El arrendador de igual manera incumplió el **parágrafo primero de la cláusula octava**, donde existe el compromiso con la entidad arrendataria de arrendarle por cinco años siguientes a firma del presente contrato, tiempo en el cual el arrendador no podrá solicitar la restitución del bien, por lo que queda claro que en ningún momento, durante los cinco años de que se habla en contrato, el dueño o arrendador no podía vender éste porque estaría de alguna manera ocasionando un daño patrimonial a la empresa, quien realizo unas inversiones en la remodelación y reparaciones locativas para su funcionamiento por más de 160 millones de pesos. Además, el parágrafo segundo de esta misma cláusula es clara al manifestar que si el arrendador incumpliera las obligaciones descritas en el parágrafo anterior, debería devolver a la E.S.E San Francisco de Asís lo invertido en mantenimiento, reparaciones y demás mejoras necesarias para su funcionamiento, y se debe aplicar lo establecido en la cláusula decima cuarta "responsabilidad y declaración" para que responda civil y penalmente por el incumplimiento de las obligaciones descritas en el contrato, y pueda devolver los daños y perjuicio ocasionado con su actuación.



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

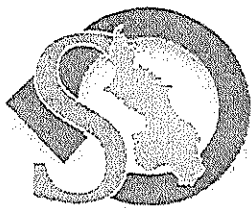
Para que se pueda establecer el daño patrimonial ocasionado por estas actuaciones, es necesario esclarecer varias situaciones presentadas en la gestión de la E.S.E, en su interés por recuperar esos recursos que una decisión errada del arrendador o dueño del bien le ocasionó, ya que el deber de la gerencia de esta entidad es defender los intereses económicos que se encuentren en riesgo por alguna situación irregular presentada en el transcurrir de su actividad normal de trabajo o de su cometido público. Se puede decir que la gestión fue muy irregular, ya que muy a pesar de todas las deficiencias que generó el dueño del bien la empresa no actuó jurídicamente para obligar al arrendador a subsanar el daño, y por el contrario compró el bien, incluyendo sus mejoras, por la suma de \$1.360.000.000 casi el doble por lo que lo compró el nuevo dueño con sus mejoras

Muy a pesar de que se enviaron oficios recordándoles a señor FRANCISCO JOSE BENITEZ Representante legal de la FUNDACION PARA LA INVESTIGACION Y EL DESARROLLO DE SUCRE – FIDES, para que cumpliera con lo pactado en el contrato, y no fue suficiente, ya que se debió acudir a las autoridades competentes para que se iniciara un proceso en contra del infractor, que en este caso ocasionó un daño representativo al erario con esa actuación.

Dentro de las respuesta que da el arrendador a los oficios de solicitud de cumplimiento del arrendatario, este expresa que en ningún momento la E.S.E San Francisco de Asís comunicó al dueño de bien sobre las mejoras realizadas y la auditoría no encontró ninguna evidencia que manifestara lo contrario, por lo que muy a pesar de que era obligatorio de parte del arrendador el cumplimiento del plazo para poder afectar el bien, también es cierto que en cumplimiento de la cláusula sexta del contrato, el arrendatario tenía el deber de informar al arrendador de dichas mejoras.

También queda claro que dentro del avalúo que realizó el perito se incluyen los \$160.879.231,89 que la E.S.E realizó en mejora del bien, lo cual vislumbra que estas reparaciones aumentaron el valor comercial del bien, ya que si se estudia los ítems del contrato, son muy significativos en el funcionamiento de la parte operativa de la edificación, y se puede decir que la gestión fue muy irregular ya que muy a pesar de todas las deficiencias que generó el dueño del bien, la empresa no actuó jurídicamente para obligar al arrendador a subsanar el daño, y por el contrario compró el bien incluyendo sus mejoras por la suma de \$1.360.000.000, casi el doble por lo que lo compró el nuevo dueño con sus mejoras por \$700.000.000.

Esta auditoría considera que por falta de gestión para obligar al arrendador a cumplir con las cláusulas del contrato, se dio un presunto daño patrimonial a la



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo que están representados en las mejoras por \$ 160.879.231,89, que se realizaron en el bien Inmueble que ocupó por arrendamiento para el funcionamiento de sede administrativa, permitiendo la venta a un particular muy a pesar de existía unas cláusulas que obligaban al arrendador a respetar el ofrecimiento de venta al que tiene la primera opción de compra, que es la E.S.E San Francisco de Asís, la cual siempre tuvo el interés para hacerlo, y el compromiso con la entidad arrendataria de arrendarle por cinco años siguientes la firma del presente contrato, tiempo en el cual el arrendador no podía solicitar la restitución del bien.

Es entendible que esta mejora elevó el valor de avalúo, ya que el perito contratado en el momento de su evaluación, incluyó todos los insumos que fueron reparados y adicionados a la infraestructura del bien inmueble, por lo que se le ocasionó un detrimento patrimonial a la empresa, ya que no fue posible el disfrute de la inversión realizada, ni permitida la amortización del monto invertido en el tiempo que se presumía el deterioro del 100% de esta mejora, y lo más grave es que la empresa termina comprando por el avalúo que incluyó dicha mejora como parte integral del bien.

HALLAZGO N°01

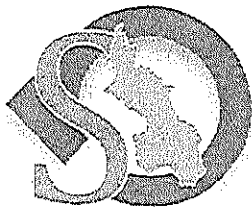
Connotación: Administrativa, Disciplinaria y Fiscal

Condición: La gerencia de E.S.E San Francisco de Asís por falta de gestión para obligar al arrendador a cumplir con las cláusulas del contrato se dio un presunto daño patrimonial a la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo que están representados en las mejoras por \$ 160.879.231,89 que se realizaron en el bien Inmueble que ocupó por arrendamiento para el funcionamiento de sede administrativa. Permitiendo la venta a un particular muy a pesar de existía unas cláusulas que obligaban al arrendador a respetar el ofrecimiento de venta al que tiene la primera opción de compra, que es la E.S.E San Francisco de Asís, la cual siempre tuvo el interés para hacerlo, y el compromiso con la entidad arrendataria de arrendarle por cinco años siguientes la firma del presente contrato, tiempo en el cual el arrendador no podía solicitar la restitución del bien.

Fuente de Criterio: Código Civil Colombiano, Ley 820 de 2003, Contrato de Arrendamiento de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo y Ley 734 de 2002.

Criterio: no se vio ningún interés de parte de E.S.E por recuperar los recursos que se invirtieron y que por una decisión errada del arrendador o dueño del bien le ocasionó daño o pérdida de lo invertido, ya que el deber de la gerencia de esta entidad es defender los intereses económicos que se encuentren en riesgo por alguna situación irregular presentada en el transcurrir de su actividad normal de trabajo o de su cometido público

Causa: Falta de gestión para obligar al arrendador a cumplir con las cláusulas del contrato se dio un presunto daño patrimonial a la E.S.E San Francisco de Asís de



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Sincelejo, que están representados en las mejoras por \$ 160.879.231,89 que se realizaron en el bien Inmueble que ocupó por arrendamiento para el funcionamiento de sede administrativa:

Responsable: Gerente de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo

Efecto: Presunto daño patrimonial a la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo, que están representados en las mejoras por \$ 160.879.231,89, que se realizaron en el bien Inmueble que ocupó por arrendamiento para el funcionamiento de sede administrativa

Respuesta de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo - Sucre

Respuesta de la Entidad: En cuanto a la presunta omisión de la E.S.E Unidad de Salud San Francisco de Asís de reclamar ante las autoridades competentes el cumplimiento de las cláusulas violadas por el arrendador, es preciso analizar las cláusulas del contrato de arrendamiento suscrito con LA FUNDACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO DE SUCRE "FIDES", con el fin de determinar si ante la decisión del arrendador de vender el inmueble, era conveniente y pertinente iniciar alguna acción judicial en contra de FIDES, o si por el contrario la mejor alternativa para los intereses de la entidad era buscar un acuerdo entre las partes o mecanismos alternativos de solución de conflictos.

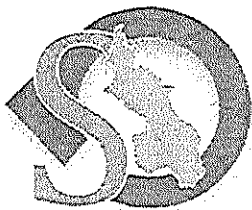
Empezando con la Cláusula Octava, Numeral 4to, se pactó lo siguiente:

"En caso de venta del bien inmueble, la primera opción tenida en cuenta será la del arrendatario, siempre que exista el interés de la E.S.E de realizar los trámites administrativos y presupuestales para este fin, por lo que el arrendador manifestará a la E.S.E su deseo de venta para que éste pronuncie su deseo de compra"

Aquí encontramos claramente que la E.S.E Unidad de Salud San Francisco de Asís, efectivamente tenía la Primera opción de compra del inmueble, sin embargo la materialización de éste derecho, por llamarlo así, quedó condicionado a lo siguiente:

- a) Que existiera interés de la E.S.E de realizar los trámites administrativos y presupuestales para este fin.
- b) Que el arrendador manifestara a la E.S.E su deseo de venta.
- c) Que la E.S.E pronunciara su deseo de compra.

Ahora veamos lo que pasó en la práctica:



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

- a) La E.S.E siempre tuvo el interés de adquirir el inmueble, sólo que no contaba con suficientes recursos que le permitieran alcanzar esa meta a corto plazo. Por ello, con el apoyo del área de presupuesto, se le dio inicio a un juicioso análisis financiero de cara a establecer la viabilidad de adquirir un crédito con una entidad bancaria, lo cual debemos advertir que no es nada fácil, pero era un reto institucional.

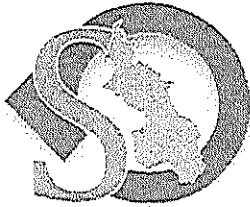
El área Financiera realizó los estudios del caso, estableciendo que la E.S.E desde su creación en el año 1999 hasta la fecha del estudio, venía pagando cánones de arrendamiento alcanzando a pagar durante trece (13) años la exorbitante suma de **MIL DIECIOCHO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UN PESOS M.L (\$1.018.490.871)**. Suma ésta que bien le hubiera servido para comprar su propia sede administrativa, pero que al cabo de trece (13) años simplemente representó un gasto para la E.S.E. (Anexo 2.1)

El área financiera, también adelantó averiguaciones con varias entidades bancarias, estudiando varias opciones de créditos entre las cuales estaba un crédito leasing o un crédito hipotecario. La simulación de dichos créditos nos orientaban a pensar que podíamos utilizar el valor del canon de arrendamiento para amortizar la cuota del préstamo y de esta manera lograríamos una inversión importante para la empresa. (Anexo 2.2)

La propuesta fue llevada a consideración de la Junta directiva para la decisión final donde se solicitaron facultades a la Gerente para hacer el crédito, para comprar el inmueble, para hipotecarlo, etc. (Anexo 2.3 actas de juntas)

Después de mucho esfuerzo por parte de esta administración, se logró tomar una decisión de adquirir un crédito con una entidad financiera, dando inicio a los trámites y gestiones necesarias para tal fin, sin embargo en el camino se fueron presentando infinidad de inconvenientes que se asumieron como retos y se fueron solucionando uno a uno. Inclusive, después que el banco BBVA había agotado los procedimientos necesarios para solicitar un crédito, terminaron negándolo, situación que nos dejó en el punto inicial después de todo el trabajo y desgaste administrativo que se había hecho hasta ese momento. (Anexo 2.4)

En fin, el deseo de comprar SI se tenía, sólo que inicialmente no teníamos las fuerzas financieras para expresarlo y formalizar una



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

promesa de venta con FIDES, entidad que se desesperó y lo vendió a un tercero, cosa que nos tomó por sorpresa.

- b) Por su parte el arrendador FIDES, desde el inicio del contrato de arrendamiento nos expresó su deseo de vender el inmueble, tal como consta en la propuesta de arriendo que nos presentó. Allí FIDES nos dio a conocer lo siguiente: ***“El Inmueble se ofrece en venta por un valor de MIL QUINIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$1.550.000.000.00)”***. (anexo 2.5).
- c) Como lo explicamos en el literal a), la E.S.E no podía en esos momentos firmar una promesa de venta, porque no tenía un panorama financiero claro que le permitiera comprar. Pasó un tiempo considerable para lograr que nos aprobaran un crédito hipotecario, esta vez con el Banco de Bogotá y además para cubrir con recursos propios una parte del precio.

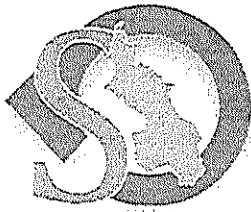
Ahora bien, ante la novedosa y sorpresiva noticia que FIDES había vendido el inmueble al ciudadano JORGE ALEXANDER CENTENARO TOBÓN, la E.S.E emprendió una serie de reclamaciones y requerimientos a FIDES y al señor CENTENARO, donde se exigía el cumplimiento contractual, de un lado que se nos permitiría adquirir el inmueble y de otro lado que mientras eso se lograra, se nos respetara la cláusula del contrato donde FIDES se comprometía a no solicitarnos la devolución del inmueble mínimo por cinco (5) años, o de lo contrario nos debían hacer devolución de lo que la E.S.E hubiera invertido en adecuaciones locativas al inmueble. Por su parte tanto FIDES como el nuevo propietario se defendían con sus puntos de vista legales respecto al conflicto generado. (Anexo 2.6.)

Las anteriores reclamaciones se hicieron amparados en la cláusula VIGESIMA del contrato donde se pactó una CLAUSULA COMPROMISORIA, que indica lo siguiente:

“Si se presentaren diferencias surgidas en razón de la celebración, ejecución, desarrollo terminación o liquidación, las partes podrán someter a decisión de árbitros tales controversias, previo a la implementación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y en el evento de que las diferencias no puedan solucionarse de mutuo acuerdo, sin perjuicio de las cláusulas excepcionales pactadas en este contrato.”

Esta cláusula Compromisoria informa la manera de cómo se debía manejar un conflicto contractual entre las partes, que nos orienta a agotar en su orden los siguientes pasos:

- a) Solución de mutuo acuerdo.



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

- b) En el evento de no lograr lo anterior, se buscarían mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- c) Si no se lograra lo anterior se sometería el conflicto a la decisión de árbitro.

Pues bien, en el caso en estudio, lo primero que se intentó fue buscar una solución de mutuo acuerdo, para lo cual obviamente presionamos con nuestras reclamaciones escritas a la que ya hemos hecho referencia en este documento.

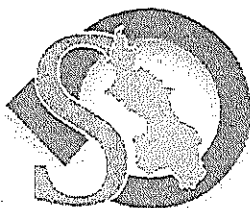
Muy a pesar que las relaciones entre las partes no eran las mejores, finalmente nuestras reclamaciones y requerimientos dieron sus frutos, pues se consiguió lo siguiente por mutuo acuerdo :

- ✓ Que se firmara una cesión del contrato de arrendamiento entre FIDES, JORGE CENTENARAO y la E.S.E, documento con el cual el nuevo propietario aceptaba todos los derechos y obligaciones contenidas en el contrato inicial. Lo anterior se pactó en la cláusula PRIMERA de la cesión donde se estableció: "OBJETO. EL CEDENTE cede a favor del CESIONARIO, el contrato de arrendamiento No.056 de 2013, suscrito con la Empresa Social del Estado Unidad de Salud San Francisco de Asís de Sincelejo con todos los derechos y obligaciones que del mismo se derivan. (Anexo 2.7)
- ✓ Con lo anterior se logró garantizar que el nuevo propietario respetara todas y cada una de las clausulas pactadas inicialmente con FIDES, entre las cuales está la de obligarse a arrendarnos el inmueble mínimo durante cinco (5) años, protegiendo con ello el disfrute de las inversiones locativas que la E.S.E realizó en el inmueble para el buen funcionamiento de la sede administrativa de acuerdo a sus necesidades.

Sólo meses después, con gran esfuerzo financiero se logró destinar unos recursos propios para la compra del inmueble, recursos por el orden de \$360.000.000 y la aprobación de un crédito por el orden de \$1.000.000.000.00, que permitió sólo hasta ese momento celebrar un contrato de PROMESA DE COMPRAVENTA con el señor JORGE CENTENARO TOBÓN para la adquisición de la sede administrativa de la entidad. (Anexo 2.8 y 2.9).

La Contraloría en este cargo hace las siguientes aseveraciones, a las cuales damos respuesta así:

I.- "Es entendible que esta mejora (\$160.676.854.00), elevó el valor del avalúo, ya que el perito contratado en el momento de su evaluación, incluyó todos los insumos



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

que fueron reparados y adicionados a la infraestructura del bien inmueble.....”

Respuesta y Descargos: No es cierto lo afirmado por el ente de control, ya que el informe que presentó el perito ALFREDO MORALES BENITEZ, contiene un ítem que se denomina: METODOLOGIA VALUATORIA, donde se indica claramente lo siguiente:

“Para el cálculo del valor del metro cuadrado de terreno se utilizó el Método Residual, Estático o Potencia de desarrollo de mercado, así mismo se consideraron ofertas y negociaciones en sectores cercanos al inmueble en estudio.

Para el cálculo del metro cuadrado de construcción se utilizó el método de reposición, con base a una muestra tomada de la revista Construdata No.169 y al resultado se afectaron los factores de depreciación y de comercialización, entre otros.”

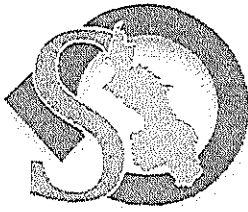
Según el informe del perito, los anteriores aspectos fueron los únicos tenidos en cuenta por él para hacer la siguiente ecuación:

DESCRIPCIÓN	AREA/M2	VR/UNIT	VR/PARCIA
TERRENO	606	620.000	375.720.000
CONSTRUCC IÓN	983	\$1.255.000	\$1.233.665.0 0
VALOR TOTAL			\$1.609.385.0 0

Es decir que por ninguna parte el perito tuvo en cuenta las adecuaciones o mejoras que hizo la E.S.E Unidad de Salud San Francisco de Asís de Sincelejo, en el inmueble, todo lo contrario, el factor esencial que tuvo en cuenta el perito, según su propio dicho, para calcular el metro cuadrado de construcción fue la revista construdata No. 169, incluso ese resultado lo afectó con factores de depreciación y de comercialización, entre otros y de ninguna manera se tuvo en cuenta valoración por concepto de mejoras. Con lo anterior debe entenderse necesariamente que por ningún lado el perito tuvo en cuenta factores de valoración como son las mejoras.

II.-“...Se le ocasionó un detrimento patrimonial a la empresa ya que no fue posible el disfrute de la inversión realizada...”

Respuesta y Descargos: Según la Circular No.001 del 2003 expedida por el Ministerio



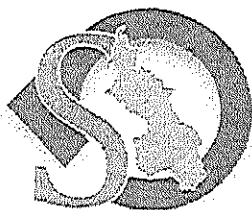
CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

de la Protección Social Dirección General de Riesgos profesionales, dice: "Que los empleadores están obligados a procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y de los ambientes de trabajo y son los responsables directos de la Salud ocupacional, debiendo suministrar y acondicionar locales y equipos de trabajo que garanticen la seguridad y salud de los trabajadores, adoptando las medidas de higiene y seguridad indispensables para la protección de la vida, la salud y la moralidad de los trabajadores a su servicio"

En ese sentido la E.S.E San Francisco de Asís, sí ha disfrutado de la inversión representada en las adecuaciones locativas realizadas al edificio donde funciona la sede administrativa, más aún con las referenciadas adecuaciones, se logró satisfacer muchas necesidades urgentes que tenía la entidad, tales como:

- Se disminuyó el riesgo de accidentalidad al mejorar las condiciones locativas de la sede administrativa. Es bueno resaltar que la sede administrativa donde funcionaba la E.S.E, estaba ocasionando daños en la salud de los trabajadores, tal como lo expresó uno de los miembros del Comité Paritario de Salud Ocupacional en acta de reunión de fecha 19 de abril de 2012, en la que quedó como proposiciones y varios: "La Intervención del Comité Paritario para el cambio del local donde funciona la Sede Administrativa de la E.S.E. (Anexo 2.10 y 2.11).
- Se generaron espacios laborales agradables y seguros que incentivaron de manera efectiva la motivación y el rendimiento laboral de los servidores públicos de la E.S.E Unidad de Salud San Francisco de Asís, lo que a la vez redundó en una excelente atención a nuestros usuarios que son nuestra razón de ser. Lo anterior en cumplimiento de la Resolución 1016 de 1989, "por la cuales reglamenta la organización, funcionamiento y forma de los programas de salud ocupacional que deben desarrollar los patronos o empleadores en el País."
- Se mejoraron las condiciones de luminarias y redes eléctricas, que contribuyeron a contrarrestar la fatiga visual, cansancio e irritabilidad de los trabajadores. Lo anterior en cumplimiento de los artículos 7 y 8 de la Resolución 2400 de 1979 "Por la cual se establece algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo".
- Se mejoró la imagen corporativa de la entidad como empresa prestadora de servicios de Salud que tiene que competir con el sector privado, es decir nos hicimos más competitivos ofreciendo a nuestros usuarios unas instalaciones confortables, además con ello se atendieron muchas



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

quejas que se tenían en la sede vieja. (Anexo 2.12. Ver quejas de usuarios).

- Ahora bien, en la nueva sede administrativa, quedaron unas instalaciones confortables, con más equipos, con más aires acondicionados, con más luminarias. Todo para el disfrute de los empleados de la E.S.E y para nuestros usuarios. No obstante lo anterior, no puede perderse de vista que la entidad, a partir del año 2013 (En la nueva sede administrativa), ha tenido un ahorro del 32%, por concepto de energía, comparado lo pagado en el año 2012 respecto a lo cancelado en el año 2013 (Anexo 2.13). Lo que quiere decir que las inversiones en la parte eléctrica redundaron en beneficios económicos para la entidad, según el siguiente cuadro:

Año 2012:

Enero	Feb	Marz	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agot	Sept
\$3.112.100	\$3.241.160	\$4.668.300	\$4.147.100	\$4.497.980	\$4.370.720	\$4.415.610	\$4.473.430	\$4.224.390

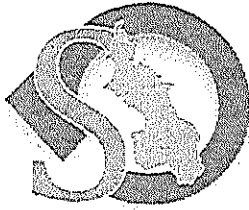
Oct	Nov	Dic	TOTAL PAGADO
R	\$3.254.190	\$3.185.290	\$47.289.850

Año 2013:

Enero	Feb	Marz	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agot	Sept
\$2.727.400	\$2.735.150	\$3.159.420	\$2.612.920	\$2.201.270	\$3.385.550	\$3.175.300	\$3.602.870	\$3.013.710

Oct	Nov	Dic	TOTAL PAGADO
\$2.983.700	\$2.983.720	\$3.137.440	\$35.718.470

III. "...La empresa termina comprando por el avalúo que incluyó dicha mejora como parte integral del bien...".



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Respuesta y Descargos: Como se ha venido sosteniendo en la presente respuesta, la entidad contó con tres (3) avalúos, todos ellos elaborados por peritos idóneos, experimentados e inscritos en la Lonja de propiedad raíz y en el RNA.

Un primer avalúo lo presentó directamente el propietario del inmueble, fue elaborado por el arquitecto: JORGE ALBERTO AYUS ARAUJO quien avalúo el inmueble en la suma de \$1.634.100.000.00

Un segundo avalúo, lo mandó a realizar la E.S.E San Francisco de Asís, en un acto de absoluta responsabilidad, previo proceso de contratación mediante invitación pública, mediante el cual se contrataron los servicios del evaluador ALFREDO MORALES BENITEZ, quien avalúo el inmueble en la suma de \$1.609.385.000.00.

Finalmente, el proceso cuenta con un último avalúo que lo mandó a hacer el BANCO DE BOGOTÁ antes de aceptar el bien como garantía hipotecaria, este avalúo lo practicó la arquitecta STELLA ROMERO, el cual expresó un concepto favorable del avalúo ya practicado por el perito que contrató la E.S.E, estimando que el inmueble tenía un valor comercial de \$1.550.000.000.00.

Ahora, bien la E.S.E San francisco, compró el inmueble por valor de \$1.360.000.000.00, es decir por menos del valor del avalúo Comercial. Si hacemos la operación aritmética entre el valor por el que compró la E.S.E (\$1.360.000.000.00) y el valor de las adecuaciones locativas (\$160.879.231,89), nos arroja un valor inferior a cualquiera de los anteriores avalúos. Por lo que necesariamente debemos concluir que la E.S.E no ha incurrido en detrimento patrimonial alguno.

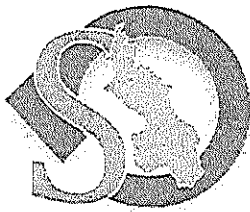
Todo lo contrario, la E.S.E compró por menos del avalúo comercial que tenía el inmueble para la época de la compra, pero si en gracia de discusión le aumentamos el valor de las mejoras, nunca el valor total de la inversión excedió del valor comercial del inmueble:

Valor por el cual compró la E.S.E	:	\$1.360.000.000.00
Valor de las mejoras	:	\$ 160.879.231.89

Valor inversión: compra + Mejoras : \$1.520.879.231.00

Con lo anterior, queda claro que haciendo el análisis integral del negocio jurídico, no existe detrimento patrimonial, pues el valor final de la inversión inmobiliaria (Compra + Mejoras), no se excedió del valor comercial del inmueble dictaminado por tres (3) peritos idóneos y adscritos a la Lonja de Propiedad Raíz.

Además de lo anterior, por cuenta de toda esta actuación administrativa, la E.S.E



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

consiguió los siguientes beneficios económicos, que también amortizan las inversiones en el local arrendado:

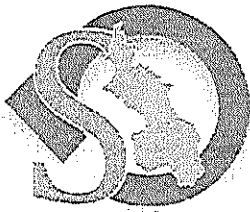
- ✓ La E.S.E se ahorró la suma de \$84.000.000, ya que desde el momento en que desembolsó el anticipo del precio, hasta la fecha del desembolso, pasaron siete (7) meses durante los cuales no canceló arriendo. (anexo 2.13).
- ✓ El contrato de arrendamiento suscrito con FIDES a la firma era por el término de diez (10) meses y 18 días en la vigencia 2013, sin embargo sólo se pagaron ocho (8) meses, es decir se tuvo un ahorro de dos (2) meses y dieciocho días equivalente a \$31.200.000.00. (anexo 2.14 y 2.15)

Finalmente, en cuanto a que FIDES vendiera al ciudadano JORGE CENTENARO TOBÓN por la suma de \$700.000.000.00, debemos manifestarle a ese Organismo de Control, que esta entidad no está en condiciones de afirmar cuáles son las razones por las cuales la venta que hizo FIDES a JORGE CENTENARO figura en dicho valor. Más aún cuanto FIDES tenía pleno conocimiento del valor comercial de su inmueble, e incluso nos lo había ofrecido en venta por valor de \$1.550.000.000.00. (anexo 2.5).

Ahora, sería bueno que esa Contraloría hiciera las investigaciones que el caso amerite a fin de determinar si lo que ocurrió fue que estos contratantes hayan acordado correr la Escritura de Venta por el avalúo catastral a fin de ahorrar gastos de escrituración y registro, teniendo en cuenta que el valor del avalúo catastral de dicho inmueble, para esa época estaba en \$686.467.000.

La E.S.E Unidad de Salud San Francisco de Asís, por ser una entidad pública, no puede bajo ningún motivo declarar en la escritura de compraventa un valor distinto al pactado, de acuerdo con el avalúo comercial del inmueble. Para el caso en concreto, la entidad que represento contó con un avalúo practicado por perito idóneo que fijó el valor comercial del Inmueble en \$1.690.0000.000.00. Peritazgo que con posterioridad fue revisado por otro perito adscrito a la Lonja, contratado por el Banco de Bogotá (Nótese que el banco es un tercero), obteniéndose un concepto favorable del mismo. Sin perder de vista que el mismo propietario FIDES, también lo había ofrecido en venta desde el año 2013, indicando que estaba en disposición de venderlo en la suma de \$1.550.000.000.00

Para concluir nuestros descargos a esta primera observación se hace necesario manifestar que en cuanto a la connotación disciplinaria que la Contraloría asigna a este cargo, además de lo ya expuesto, también se nos estaría violando el debido proceso, en la medida que el acápite denominado fuente de criterio, muy a pesar de mencionar la Ley



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

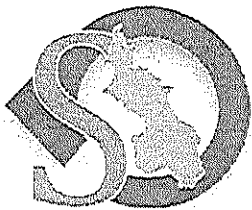
734 de 2002, se hace de manera genérica sin aterrizar en una de las conductas señaladas en esa Ley como falta disciplinaria, dejándonos en un limbo que nos imposibilita ejercer la defensa y contradicción a la que tendríamos derecho de manera concreta. Con esto además también se infringe los principios orientadores señalados en el artículo 3° de la Resolución Interna 367 de 2015 de la Contraloría General del Departamento de Sucre, por medio de la cual se reglamenta el procedimiento del trámite de las denuncias instauradas a este ente de control, el cual establece: *“En virtud del debido proceso las actuaciones administrativas se adelantaran de conformidad con las normas de procedimientos y competencias establecidas en la constitución y la Ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”*. **(Subrayado fuera de texto).**

Por lo anterior en la Observación No. 2, en lo que corresponde a la connotación disciplinaria, no tiene vocación de prosperidad dentro de este informe preliminar, y muy respetuosamente solicitamos que esta situación se tenga en cuenta en el análisis de descargos que practique el grupo comisionado en los términos como lo indica la resolución interna No. 367 de 29 de julio de 2015.

Consideraciones de la Contraloría General del Departamento

Tanto para el arrendador como el arrendatario fueron de conocimiento que las obras efectuadas en el inmueble arrendado por más de 160 millones de pesos fueron cambios que se realizan para adaptarlo a las necesidades particulares de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo, de acuerdo con la actividad que en él pretendía desarrollar, por lo que se considera dicha inversión como mejoras útiles la cual deja claro que aumentan el valor comercial del inmueble y de hecho en cumplimiento del artículo 966 del Código Civil que establece: *“El poseedor de buena fe, vencido, tiene derecho a sí mismo a que se le abonen, siempre y cuando el Arrendador haya consentido la voluntad de ese abono (art.1994 del código civil colombiano)”*

Al momento de la celebración del contrato de arrendamiento, se presume que el bien se encuentra en unas condiciones conocidas por ambas partes, y en las cuales debe mantenerse de acuerdo con lo establecido en el numeral 2° del artículo 1982 del Código Civil, pero debido a la necesidad de acondicionar el



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

financiero claro que le permitiera comprar. Pero otro panorama financiero habría sido para la E.S.E, si la propuesta de venta hubiera sido solo de SIETE CIENTOS MILLONES (\$700.000.000), el cual fue el valor por lo que vendió el arrendador al señor JORGE ALEXANDER CENTENARO TOBON, y más aún cuando se contaba con \$360 millones de recursos propios.

Está claro por parte de la auditoría que independientemente que exista la posibilidad de que en el avalúo no se incluyó las mejoras realizadas, no existe evidencia alguna de que el arrendador haya devuelto a la E.S.E San Francisco de Asís el valor que invirtió en las mejoras y mantenimiento, ya que al vender el inmueble este incluyó todos los insumos que fueron reparados y adicionados a la infraestructura del bien inmueble, y el contrato de concepción nace como alternativa de solución al conflicto generado por el incumplimiento del contrato de arrendamiento entre FIDES y la E.S.E, pero que nada subsana la irregularidad cometida debido a que de igual manera no es devuelta o obone dicha inversión mejoras útiles que se realizó.

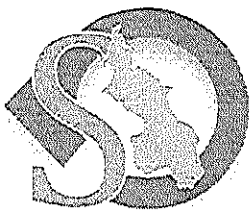
Cuando se habla del disfrute de las mejoras realizadas en este inmueble queremos dejar claro sobre el tiempo a que tiene derecho la E.S.E para usufructuar la inversión realizada el cual parte del contrato de arrendamiento donde se establece un tiempo en el que el arrendador no puede solicitar restitución del bien (5 años), precisamente para proteger dicha inversión y en el momento en que el dueño incumpla esta cláusula debería pagar daños y perjuicios. pero de la misma manera el arrendador no puede ser obligado a rembolsar el costo de las mejoras útiles, en que no haya consentido con la expresa condición de abonarlas; ya que la administración de la E.S.E no le notifico de las inversiones realizadas, lo cual genera una responsabilidad fiscal que debe subsanarse a la E.S.E San Francisco de Asís.

Es claro que cuando la conducta disciplinable implique detrimento del patrimonio público, la sanción patrimonial será igual al doble del detrimento patrimonial sufrido por el Estado. [73] Se concluye que la legalidad de la falta gravísima y de la sanción está dada por la descripción taxativa que en este caso hace el mismo legislador en el CDU.

Artículo 48. Faltas gravísimas.

31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto después de analizar la respuesta enviada por la entidad, la auditoría considera que la observación planteada en el informe



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

preliminar se mantiene el hallazgo administrativo con connotación disciplinaria y fiscal para el informe final.

3.3 APLICACIÓN DE LA LEY PRESUPUESTAL EN LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO

Para la compra del bien inmueble la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo acudió a crédito, el cual fue aprobado por el banco de Bogotá el día 6 de febrero de 2014 por un monto de \$1.000.000.000 a un plazo de 10 años, amortización mensual, a una tasa del DTF +3,6, bajo una garantía Hipotecaria sobre el edificio con dirección calle 23 No 14-39, y pignorando los recursos de la prestación de servicio del contrato con Mutua ser E.S.P, hasta por 130% del servicio a la deuda. Tanto el crédito como la compra del bien están amparados en las facultades que dio la junta directiva, a la gerente para ejecutar los procesos necesarios de ley para la persecución del crédito.

1. Decreto 111 de 1996

XIII. De las Empresas Industriales y Comerciales del Estado

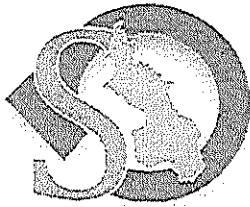
Artículo 96. A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta con Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, le son aplicables los principios presupuestales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto con excepción del de inembargabilidad. Le corresponde al Gobierno establecer las directrices y controles que estos órganos deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos, así como de la inversión de sus excedentes.

2. Decreto 115 de 1996

V. DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

Art. 20.- Las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto que tienen como fin ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año las autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán adicionarse, ni transferirse, ni contracreditarse, ni comprometerse.

Art. 21.- Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales, deberán contar con los certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, no se podrán contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, con anticipación a la apertura del crédito adicional correspondiente, o con cargo a recursos del crédito cuyos contratos no se encuentren perfeccionados, o sin que cuenten con el concepto de la Dirección General de Crédito Público para comprometerlos antes de su perfeccionamiento, o sin la autorización para comprometer vigencias futuras por el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS-, o quien éste delegue. El funcionario que lo haga responderá personal y pecuniariamente de las obligaciones que se originen.

Art. 22.- No se podrá tramitar o legalizar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. Los ordenadores de gastos responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma

Art. 11.-.....

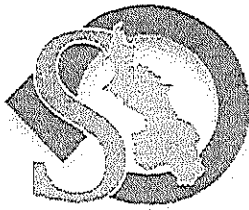
Los contratos de empréstitos y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del CONFIS para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

Los recursos necesarios para desarrollar estas actividades deberán ser incorporados en los presupuestos de la vigencia fiscal correspondiente.

3. Estatuto de Presupuesto de la E.S.E San Francisco de Asís

5.3 Requisitos para afectar al presupuesto Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o por quien haga sus veces, con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos.

5.4 Certificado de Disponibilidad Presupuestal - CDP Es un documento de carácter obligatorio que expide el funcionario responsable de presupuesto a



CONTRALORÍA

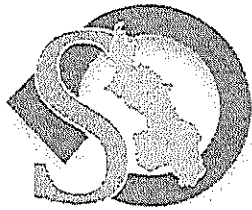
General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

solicitud del ordenador del gasto, sin éste no es factible que la ESE pueda asumir cualquier compromiso. Como documento de gestión financiera y presupuestal permite dar certeza sobre la existencia de una apropiación disponible y libre de afectación para la asunción de un compromiso; en consecuencia, cualquier acto administrativo que comprometa apropiaciones presupuestales deberá contar con certificados de disponibilidad presupuestal previos y cualquier compromiso que se adquiera con violación de esa obligación, generará responsabilidad, disciplinaria, fiscal y penal.

5.5 Certificado Registró Presupuestal. CRP Es un documento de carácter obligatorio expedido por el responsable de presupuesto o quien haga sus veces, a solicitud de los funcionarios competentes, con el cual se garantiza la existencia de la aprobación disponible y libre de afectación para atender un determinado compromiso con cargo al presupuesto de la vigencia o con cargo a vigencias futuras debidamente aprobadas.

5.6 El registro presupuestal es un requisito que se surte con posterioridad a la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal, perfecciona el correspondiente compro-miso, y afecta en forma definitiva el presupuesto. El representante legal deberá garantizar que los compromisos cuenten con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. Se entiende por compromiso el acto administrativo mediante el cual los funcionarios con capacidad legal de contratar afectan el presupuesto para atender un gasto que desarrolla el objeto de una apropiación. La expedición del registro presupuestal es la base para la ejecución del contrato, señalando que el perfeccionamiento del acto administrativo, se inicia con el acuerdo de voluntades el cual se materializa mediante la firma de un documento (contrato, orden de compra, orden de servicios, entre otros).

Con base a la anterior normatividad, entendemos que no se podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso al saldo disponible o con anticipación a la apertura al crédito adicional correspondiente, lo que deja claro que no se permite que se genere un gasto que no esté incluido en el presupuesto de gastos de la vigencia en que este se ocasiona, el cual fue el caso de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo, que omitió la inclusión del recurso del crédito en el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2014 y además contrato la compra de un bien inmueble, sin expedir la respectiva disponibilidad y registro presupuestal respectivo, incurriendo con esto en una violación de esa obligación, generará responsabilidad, disciplinaria, fiscal y penal.

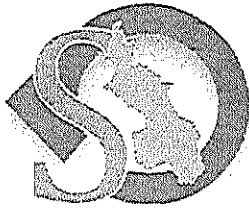


CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Dentro de los procedimientos internos que deben estar establecidos en el área financiera se debió tener en cuenta con relación al crédito y al contrato de compraventa los siguientes procesos:

1. Una vez se certificara por parte de tesorería de la entidad la consignación de los recursos del crédito en la cuenta normal o especial de la E.S.E con la autorización de la junta directiva, emitir el acto administrativo de adición del recurso en el ingresos como recursos de capital (recursos del crédito), y en el gasto en el sector fortalecimiento Institucional, la compra de la edificación, el cual sumada con los otros recursos disponibles en el presupuesto gasto cubrirían el total de la inversión programada.
2. Por solicitud del gerente se expediría la respectiva disponibilidad presupuestal el cual se financiaría con recursos propios y del crédito (\$360.000.000 + \$1.000.000.000)
3. Una vez se firme el contrato de compraventa por las partes se debe expedir el respectivo registro presupuestal, por el cual se perfecciona la obligación contraída
4. Si se ordenó el traslado del recurso del crédito directamente al beneficiario



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

HALLAZGO N°02

Connotación: Administrativa, Disciplinaria

Descripción: la E.S.E contrajo obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso al saldo disponible o con anticipación a la apertura al crédito adicional correspondiente, lo que deja claro que no se permite que se genere un gasto que no esté incluido en el presupuesto de gastos de la vigencia en que este se ocasiona, el cual fue el caso de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo que omitió la inclusión del recurso del crédito en el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2014 y además contrato la compra de un bien inmueble sin expedir la respectiva disponibilidad y registro presupuestal respectivo, incurriendo con esto *en una violación de esa obligación, generará responsabilidad, disciplinaria, fiscal y penal.*

Fuente de Criterio: Decreto ley 111 de 1996, Decreto 115 de 1996, el Estatuto de Presupuesto de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo y la Ley 734 de 2002.

Criterio: Verificar en cumplimiento de las normas presupuestales aplicables para la realización de la contratación de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo

Causa: Omitió la inclusión del recurso del crédito en el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2014 y además contrato la compra de un bien inmueble, sin expedir la respectiva disponibilidad y registro presupuestal respectivo,

Responsable: Gerente de E.S.E San Francisco de Asís

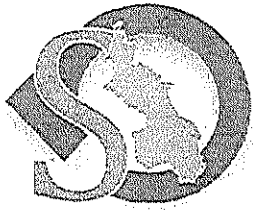
Efecto: No expedir el acto administrativo de adición y las respectivas disponibilidades presupuestales por el 100% del contrato incluyendo el crédito el gerente estaría inmerso en una falta gravísima establecida en el código único disciplinario.

Respuesta de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo - Sucre

En lo atinente a la fuente de criterio que sustenta el hallazgo administrativo referenciado, la ESE Unidad de Salud San Francisco de Asís, no encuentra asidero alguno que permita identificar la trasgresación del artículo 11 del Decreto 115 de 1996, en el entendido que, la misma ley en el mismo articulado es clara cuando a la letra dice.

“Los contratos de empréstitos y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del Confis para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se registrarán por las normas que regulan las operaciones de crédito público”.

Así las cosas, es necesario analizar el artículo de forma integral, en el entendido que el crédito que la ESE contrajo es un contrato de empréstitos, el cual fue debidamente registrado en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como en la Contraloría



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Departamental de Sucre, para lo cual, anexamos, copia del contrato de empréstitos, registro del crédito ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por tanto, este tipo de crédito no requieren autorización de vigencias futuras, toda vez que, se rigen por las normas que regulan las operaciones de crédito público". (Anexo 3.1).

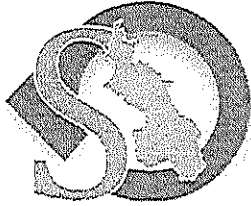
- Artículo 20. Las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto que tienen como fin ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año las autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán adicionarse, ni transferirse, ni contracreditarse, ni comprometerse.
- Artículo 21. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales, deberán contar con los certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, no se podrán contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, con anticipación a la apertura del crédito adicional correspondiente, o con cargo a recursos del crédito cuyos contratos no se encuentren perfeccionados, o sin que cuenten con el concepto de la Dirección General de Crédito Público para comprometerlos antes de su perfeccionamiento, o sin la autorización para comprometer vigencias futuras por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, o quien éste delegue. El funcionario que lo haga responderá personal y pecuniariamente de las obligaciones que se originen.

- Artículo 22. No se podrá tramitar o legalizar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. Los ordenadores de gastos responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma.

Frente a estas fuentes de criterio para configurar un hallazgo de tipo administrativo, tenemos razones legales e institucionales para desvirtuar tales aseveraciones, en tanto que, la ESE San Francisco de Asís, asimilada como presupuestalmente al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado Art. 5 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y de la Ley 225/95, actuó de forma responsable, lo cual se sustenta en las siguientes consideraciones desde la naturaleza jurídica y presupuestal de las Empresas Sociales del Estado del orden territorial así:



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

“El Artículo 3° del Decreto 111 de 1996, Estatuto Organico de Presupuesto a la letra dice: A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, se les aplicarán las normas que expresamente las mencione (L. 38/89, art. 2°; L. 179/94, art. 1°)”.

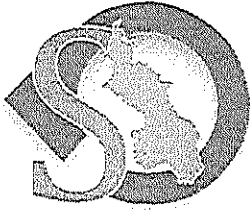
“El Artículo 5° del Decreto 111 de 1996, Estatuto Organico de Presupuesto. Para los mismos efectos, las empresas sociales del Estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, se sujetarán al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado (Ley 225/95, artículo 11)”.

Frente al escenario normativo invocado, es importante traer a colación la Sentencia 478 de 1992 de la Honorable Corte Constitucional que al tenor preceptúa y ratifica una vez más la supremacía jurídica de la Ley Orgánica de Presupuesto, remitiendo los principios y disposiciones que se deben aplicar en las etapas de elaboración, aprobación, y ejecución del presupuesto, a los consagrados en la Ley Orgánica del Presupuesto.

En consonancia con lo anterior, el Estatuto Organico de Presupuesto, se constituye en la norma superior para el ejercicio presupuestal en Colombia, por lo tanto, es esta a la cual nos debemos remitir en primera medida para determinar la dinámica presupuestal de las entidades de orden público, por lo que, dado que este es la norma rectora en material presupuestal las demás normas deberán guardar observancia para definir su marco jurídico. De modo que, los artículos del Decreto 115 de 1996, que son fuente de criterio para los hallazgos definidos en el informe del respetado organismo de control, lo cuales son extractados literalmente del artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Y revisando ambas normas, no señalan de forma expresa que les aplique a las empresas industriales y comerciales del Estado.

Por tanto, de acuerdo a la norma transcrita, en sentido estricto legal, resulta claro entonces, que el artículo 20, 21 y 22 del Decreto 115 de 1996 no le es aplicable, toda vez que, el mencionado Decreto, solo aplica para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden nacional, de conformidad con el artículo 1° de esa misma normatividad donde se indica lo siguiente “El presente Decreto se aplica a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, del orden nacional dedicadas a actividades no financieras, y a aquellas entidades del orden nacional que la ley les establezca para efectos presupuestales el régimen de Empresas Industriales y Comerciales del Estado. En adelante se denominarán empresas en este Decreto”.

En concordancia con lo anterior, la cartilla de la Ley 819 de 2003 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público enfatiza al respecto y cita textualmente en la página 93 de la siguiente manera:



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

A la luz de la norma transcrita, resulta claro que el campo de aplicación del Decreto 115 de 1996 se circunscribe a las entidades del orden nacional que la Ley les establezca para efectos presupuestales el régimen de Empresas Industriales y Comerciales Sociales del Estado, como es el caso de las empresas donde la Nación o sus entidades descentralizadas participan en un 90% o más.

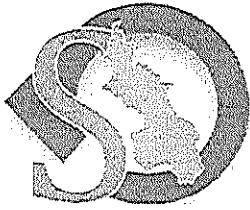
Por tanto, de acuerdo a las normas invocadas y dado que no existe una norma específica que regule el ejercicio presupuestal de las Empresas Sociales del Estado del orden territorial, es evidente la sequía doctrinal en materia presupuestal para este tipo de empresas en Colombia, por lo que, la ESE Unidad de Salud San Francisco de Asís de Sincelejo, en un acto de responsabilidad ha venido desarrollando un marco regulador de su Sistema Presupuestario que le permitiera, hacer frente a la complejidad, vacíos, dinámicas, tendencias, saltimbanquis normativos, entre otros aspectos. En ese mismo tenor, posibilita el abordaje a la planificación, ejecución y control, a una de las funciones de la administración pública más complejas e inmóviles y, por ello, de mayor interés para su ordenamiento organizativo; el presupuesto público.

Una vez situados en este contexto, la ESE San Francisco ha perfilado su propio Estatuto de Presupuesto, que orienta las actuaciones presupuestales.

En ese devenir lógico de planeación presupuestaria y con la premisa que un estado descentralizado territorialmente, la proclamación de autonomía a favor de los poderes subestatales necesita perfeccionarse de la capacidad para planificar y gestionar su propio gasto, y del reconocimiento de un correlativo sistema de ingresos que lo sufrague. El Estatuto de Presupuesto, no es sólo un documento, ni un procedimiento, es un instrumento orientador de la política presupuestaria de la entidad. Por tanto, se constituye en un marco de actuación que necesita gestión continua para que sus orientaciones clarifiquen desde lo presupuestal el actuar administrativo. Además, su carácter dinámico también obliga adaptarlo de forma continua a las necesidades de gestión económica de la empresa.

En consecuencia y de conformidad con las disposiciones transcritas y ante los vacíos normativos en materia presupuestal para las Empresas Sociales del Estado del orden territorial, se observa que estas empresas, se encuentran abocadas a definir parámetros para el manejo de su presupuesto, todo lo cual obviamente, deberá guardar coherencia con los principios contenidos en el ordenamiento constitucional, y a las normas presupuestales que con carácter territorial han debido expedirse, en ausencia de las mismas.

Ahora bien, en lo atinente al crédito público se apela a la normas (Ley 617 de 2000, Ley 358 de 1997, Ley 533 de 1999, Ley 489 de 1998, Decreto 610 de 2012, Decreto 115 de 1996, Decreto 2681 de 1993, Circular 09 de 2011 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otras, sin embargo, en estas tampoco se referencia de forma clara el ejercicio presupuestal para este tipo de casos.



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

En torno a la aplicación de la normatividad esbozada las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden territorial, y concretamente en el caso que nos ocupa, la ESE San Francisco de Asís, desarrollo un proceso lógico y organizado que inicio con identificar la conveniencia de la financiación a través de crédito público, registro del mismo ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Organismos de Control, hasta la consecución de los recursos para la adquisición de un inmueble que respondiera a las expectativas de la entidad y que a su vez, redundara en mejores condiciones laborales para los usuarios internos y externos en respuesta a la mejora notable de los procesos administrativos y misionales.

El día 28 de febrero de 2014, se expidió Certificado de Disponibilidad Presupuestal, para amparar, la Promesa Compra-venta firmada el día 3 de marzo de 2014, posteriormente a la promesa referenciada se expide Registro Presupuestal el día 4 de marzo de 2014, ambos por valor de \$ 360.000.000, en un acto de responsabilidad con la empresa, por cuanto, existía la certeza de una apropiación disponible y libre de afectación para la asunción de un compromiso, por lo que, atender mayor compromiso presupuestal podría desequilibrar fiscalmente la empresa, todo lo cual, apela al principio de la planeación financiera. (Anexo 3.2).

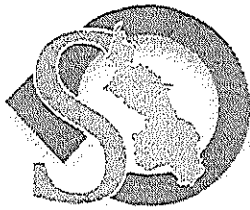
En este escenario, la entidad en la etapa inicial (promesa compra-venta) solo se estaba comprometiendo a destinar por recursos propios \$ 360.000.000 y el excedente que configura la segunda etapa, se financiarían con recursos del crédito, los cuales no entraron a la tesorería de la ESE, por cuanto se pagaron directamente al vendedor del inmueble.

En lo referente a las adiciones presupuestales el Estatuto de Presupuesto de la ESE San Francisco de Asís, refiere lo atinente a las Adiciones, y al tenor se transcribe:

“Las adiciones presupuestales son aprobadas por el Gerente, previa revisión de los soportes (en cuanto a montos, contenido y/o conceptos presupuestales), las mismas, no requieren presentación ante Junta Directiva, toda vez que, este cuerpo colegiado le da facultades en la aprobación del presupuesto para modificar, adicionar, trasladar o reducir.

A renglón seguido señala los requisitos para efectuar las adiciones presupuestales las cuales son:

- a. Solicitud de adición por parte de la Gerencia para alimentar los rubros presupuestales.
- b. Aporte de soportes por la Subdirección Administrativa y Financiera a través del profesional universitario del área y el funcionario de Facturación y cartera.
- c. Para el caso de las adiciones se debe presentar la fuente de los nuevos ingresos, el cronograma de su recaudo o la certificación de que los mismos ya se encuentran en poder de la ESE, el cual será certificado por el Tesorero.



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

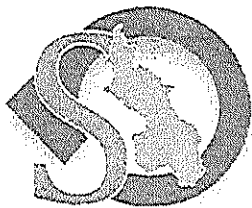
- d. Certificado de Disponibilidad Presupuestal que garantiza la existencia de saldos disponibles que pueden ser adicionados.
- e. Proyecto de Resolución de adición presupuestal.

Frente a las consideraciones descritas como requisitos para realizar las adiciones presupuestales, plasmadas en nuestro Estatuto de Presupuesto, es importante resaltar que el mismo goza de PRESUNCION DE LEGALIDAD, LEGITIMIDAD, VALIDEZ, EJECUTIVIDAD O DE "JUSTICIA", de que están dotados los actos administrativos y que le da plena eficacia y obligatoriedad a esta manifestación de la actividad de la administración, por tanto, supone que todo acto administrativo está conforme al ordenamiento jurídico superior. Se trata, por supuesto, de una presunción legal o iuris tantum y no iuris et de iure, vale decir, que admite prueba en contrario y por lo mismo es desvirtuable ante los jueces de lo contencioso administrativo, de conformidad con la ley 1437 de 2011.

Según los anteriores requisitos y con el sustento jurídico de que goza este tipo de actos administrativos, no era procedente la adiciones de dichos recursos, teniendo en cuenta que, los recursos del Banco de Bogotá correspondiente al Crédito, no ingresaron efectivamente a las cuentas bancarias de la ESE, toda vez que, los mismos fueron desembolsados directamente al Vendedor del Inmueble, el Señor JORGE CENTANARO TOBON.

Así las cosas, es evidente que no se actuó de forma premeditada, ni dolosa en pretender obviar las adiciones presupuestales de los recursos desembolsados por el Banco de Bogotá por el orden de \$ 1.000.000.000 en tanto que, el Estatuto de Presupuesto de la entidad, así lo prevee, lo cual además, es una practica común en el sector financiero, en el que la entidad bancaria en lo atinente a créditos hipotecarios gira directamente los recursos al propietario del inmueble.

Por otra parte, es necesario revisar, el tipo de operación realizada la cual se refiere a una financiación con crédito hipotecario, en donde la garantía para la entidad bancaria es el inmueble adquirido, con un plazo total y amortización de diez (10) años, contados a partir de la fecha del primer desembolso, en la modalidad de cartera ordinaria, con amortizaciones mensuales, pagadero en ciento veinte (120) cuotas mensuales consecutivas de conformidad con el pagaré respectivo. Los intereses remuneratorios durante este plazo se pagan sobre los saldos adeudados de capital bajo, intereses corrientes por mes vencido liquidados a la tasa DTF + 3.6% (T.A.) certificada por el Banco de la República, o la entidad que haga sus veces. El interés así estipulado se convierte en su equivalente con modalidad de pago mes vencido; el interés se ajusta teniendo en cuenta la DTF vigente o la tasa que la reemplace a la fecha de inicio de cada período de causación de intereses, incrementado en el mismo número de puntos porcentuales anteriormente indicados y se paga el día del vencimiento o el día hábil siguiente, en caso de que el día del vencimiento no corresponda a un día hábil, todo lo cual esta debidamente establecido en el Contrato de



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Emprestos suscritos entre el Banco de Bogotá y la ESE San Francisco de Asís. Lo que respalda el compromiso adquirido con el vendedor del inmueble. (Anexo 3.3).

En armonía con el tipo de crédito adquirido, la entidad apelando a su dinámica presupuesal y contable, mensualmente va comprometiendo y causando los recursos en el presupuesto y en la contabilidad respectivamente, de la vigencia de acuerdo a la cuota definida por la tasa de referencia, puesto que en cada anualidad se apropian los recursos necesarios para atender el servicio a la deuda. Dichos movimientos se envían de forma mensualizada a la Contraloría Departamental de Sucre en el formato de deuda pública. (Anexo 3.4).

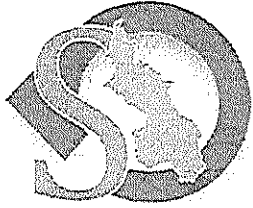
Sobre este último aparte normativo, y actuando de forma consistente con el ordenamiento jurídico presupuestal y con la dinámica fiscal de la entidad, la ESE ha apropiado los recursos del crédito para el pago del servicio de la deuda, en el rubro 231 - SERVICIO A LA DEUDA - (23101 -Amortización Deuda Pública Interna) y (23102-Intereses Comisiones y Gastos de Deuda Pública Externa). Tal y como lo establece el Estatuto de Presupuesto de la ESE que a la letra dice:

“Los gastos por concepto del servicio a la deuda tanto interna como externa tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones y los imprevistos originados en operaciones de crédito público que incluyen los gastos necesarios para la consecución de los créditos externos, realizadas conforme a la ley”.

Por otro lado, en cuanto a la afirmación de que los compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos no sean desviados a ningún otro fin. Es necesario manifestar que los recursos en ninguna circunstancia fueron desviados, toda vez que, finalmente se utilizaron para el fin correspondiente que era la adquisición del inmueble, todo lo cual es plenamente demostrado a través de nuestra ejecución presupuestal. Así mismo, una de las exigencias del Banco de Bogotá era presentar certificación expedida por el Gerente debidamente firmada en la cual se indiquen los proyectos de inversión que serían financiados con los recursos del crédito, que en este caso lo era para financiar la adquisición del inmueble que funcionaría como sede administrativa; la referenciada certificación reposa en la entidad bancaria. (Anexo 3.5).

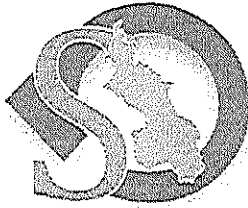
3.2 FUENTE CRITERIO DEL AUDITOR: Art. 22, 24 y 63 DE LA LEY 734 DE 2002-CODIGO UNICO DISCIPLINARIO. HALLAZGO: APLICACIÓN DE LA LEY PRESUPUESTAL EN LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO.

3.2.1. DESCARGOS POR FUENTE DE CRITERIO:



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

El artículo 1 de la Ley 734 de 2002 o Código Único Disciplinario, establece: “Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo”.

En consonancia con este precepto normativo, nos permitimos realizar cita textual de la Sentencia *TC-030/12 de la Corte Constitucional* que al tenor dice:

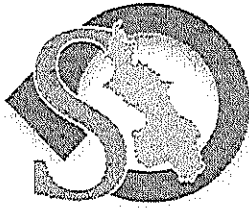
“(...) que se encuentran en plena armonía con las finalidades constitucionales propias del derecho disciplinario; que no vulneran en sentido alguno los principios de tipicidad y legalidad rectores del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior, y que no es cierto que estas expresiones constituyan tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados respecto de los cuales el operador disciplinario no pueda llevar a cabo una remisión normativa o realizar una interpretación sistemática”. (Subrayado fuera del texto).

Sobre este particular y en armonía con las actuaciones de la ESE San Francisco de Asís, resulta evidenciable que se hizo fiel desarrollo de los deberes y obligaciones generales y básicos que están consagrados en la Carta Política y constituyen un desarrollo de postulados de la administración pública y de la responsabilidad disciplinaria, por lo que para este caso es oportuno realizar una evaluación sistemática que posibilitó la actuación del servidor público, es decir, ver la operación como un todo.

En concordancia con lo anterior y teniendo en cuenta el artículo 5o de la Ley 734 de 2002, el cual establece que la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna; esta es la categoría disciplinaria denominada ilicitud sustancial, la cual exige que no basta el incumplimiento formal de los deberes funcionales exigibles a un sujeto disciplinable, sino que se requiere además que dicho quebrantamiento lo sea en términos sustanciales.

Al respecto, la Procuraduría General de la Nación ha considerado en fallo No 1615491 de 2014 lo siguiente:

“que “[...] aunque el comportamiento se encuadre en un tipo disciplinario, pero se determine que el mismo para nada incidió en la garantía de la función pública y los principios que la gobiernan, deberá concluirse que la conducta está desprovista de ilicitud sustancial [...] la sustancialidad de la ilicitud se determinará cuando se compruebe que se ha prescindido del deber exigible al disciplinado en tanto implique el desconocimiento de los principios que rigen



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

El artículo 1 de la Ley 734 de 2002 o Código Único Disciplinario, establece: “Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo”.

En consonancia con este precepto normativo, nos permitimos realizar cita textual de la Sentencia *T C-030/12 de la Corte Constitucional* que al tenor dice:

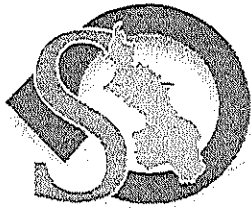
“(...) que se encuentran en plena armonía con las finalidades constitucionales propias del derecho disciplinario; que no vulneran en sentido alguno los principios de tipicidad y legalidad rectores del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior, y que no es cierto que estas expresiones constituyan tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados respecto de los cuales el operador disciplinario no pueda llevar a cabo una remisión normativa o realizar una interpretación sistemática”. (Subrayado fuera del texto).

Sobre este particular y en armonía con las actuaciones de la ESE San Francisco de Asís, resulta evidenciable que se hizo fiel desarrollo de los deberes y obligaciones generales y básicos que están consagrados en la Carta Política y constituyen un desarrollo de postulados de la administración pública y de la responsabilidad disciplinaria, por lo que para este caso es oportuno realizar una evaluación sistemática que posibilito la actuación del servidor público, es decir, ver la operación como un todo.

En concordancia con lo anterior y teniendo en cuenta el artículo 50 de la Ley 734 de 2002, el cual establece que la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna; esta es la categoría disciplinaria denominada ilicitud sustancial, la cual exige que no basta el incumplimiento formal de los deberes funcionales exigibles a un sujeto disciplinable, sino que se requiere además que dicho quebrantamiento lo sea en términos sustanciales.

Al respecto, la Procuraduría General de la Nación ha considerado en fallo No 1615491 de 2014 lo siguiente:

“que “[...] aunque el comportamiento se encuadre en un tipo disciplinario, pero se determine que el mismo para nada incidió en la garantía de la función pública y los principios que la gobiernan, deberá concluirse que la conducta está desprovista de ilicitud sustancial [...] la sustancialidad de la ilicitud se determinará cuando se compruebe que se ha prescindido del deber exigible al disciplinado en tanto implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública [...]”. (Subrayado fuera del texto).



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Dicho en otras palabras: la ilicitud sustancial de una conducta sólo se configura cuando el desconocimiento del deber funcional implica la vulneración de uno de los principios que rigen la función pública, verbigracia, los contenidos en el artículo 209 de la Carta Política o en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, en los que se menciona, por ejemplo, el principio de economía, principio que está regulado, entre otras normas jurídicas, en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que fue la norma imputada por parte de la delegada.

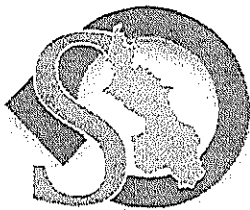
Como ya se dijo, esa norma desarrolla el principio de economía y dictamina que las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales, que es una regla que sirve como garantía para el buen desempeño de la función pública, pues se evita que una entidad estatal adquiera obligaciones sin la existencia de apropiación presupuestal disponible.

En la situación analizada, ciertamente se expidió el 4 de marzo de 2014 el contrato de promesa de compra-venta para la adquisición de la sede administrativa y no se expidió certificado de disponibilidad presupuestal por el valor total del inmueble, sino solo por valor de \$ 360.000.000, pero también es cierto que los recursos excedentes para el pago del contrato estaban garantizados, porque se tenía aprobado el crédito público por parte del Banco de Bogotá y los mismos reiteramos no se podían adicionar por lo consagrado en nuestro Estatuto de Presupuesto.

Ahora bien, si la finalidad de la expedición previa del certificado de disponibilidad presupuestal es evitar que cualquier autoridad estatal contraiga obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, es claro que en el presunto caso la vulneración de las normas imputadas es sólo formal mas no sustancial, pues, como se ha demostrado, en la entidad pública contaba con la aprobación del crédito por parte del banco de Bogotá, cuyo desembolso se haría efectivo entre otros requisitos con el registro del crédito ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De esta manera, si este fuera el caso, la constatación de existencia de recursos públicos no se realizó de acuerdo con algunas formalidades legales generales, (que no aplican en sentido estricto a las empresas sociales del estado orden territorial), no hay duda que esa vulneración no lo fue en términos sustanciales, pues en realidad en nada incidió en la prevalencia de garantía de la función pública.

Por tanto, si la finalidad previa del certificado de disponibilidad presupuestal es evitar que cualquier autoridad estatal contraiga obligaciones sobre apropiaciones inexistentes es claro que en este caso, la presunta vulneración de las normas imputadas, quedaría solo en lo formal más no en lo sustancial, pues como se ha demostrado, la ESE San Francisco de Asís, tenía un crédito aprobado para la adquisición de un inmueble. Además una de las exigencias del Banco de Bogotá era presentar certificación expedida por el Gerente



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

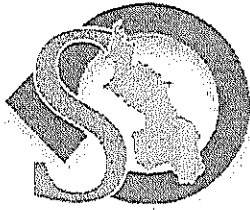
debidamente firmada en la cual se indiquen los proyectos de inversión que serían financiados con los recursos del crédito, que en este caso lo era para financiar la adquisición del inmueble que funcionaría como sede administrativa; la referenciada certificación reposa en la entidad bancaria. (Anexo 3.6, Anexo 3.7 y Anexo 3.8).

Con la no apropiación de los recursos del crédito en el presupuesto de la vigencia correspondiente, en ningún caso coadyuvan a mejorar indicadores de tipo presupuestal, ni de otra naturaleza, en tanto que, así como se adicionaban los recursos a la ejecución presupuestal de ingresos de esta misma forma se pagaban y se registraban en la ejecución presupuestal de gastos.

Además durante toda la actuación gerencial, y en cada oportunidad procesal de la que se ha dispuesto, se ha dado cuenta de las sendas pruebas favorables que obraban en el expediente de adquisición del inmueble, que no era nada más que brindarle a los funcionarios las condiciones mínimas dignas y de seguridad que posibilitaran desarrollar de una manera más eficiente los procesos misionales y administrativos de la entidad, además de no seguir pagando canones de arriendo exorbitantes que SI efectivamente se tradujeran en detrimento financiero para la empresa, dada las condiciones tan favorables de financiación ofrecidas por la entidad bancaria. El escenario financiero, no pudo ser mejor, hoy la entidad con el ahorro de los gastos financieros y los rendimientos financieros solventa los gastos del crédito por el orden del (82%) es decir (\$ 96.050.710), en tanto que, la ESE entre 2014 y 2015 ha pagado por concepto del crédito \$ 116.666.663 y la exoneración de gastos financieros ha representado (\$ 74.897.162) más los rendimientos financieros (\$ 21.153.547) por el convenio de reciprocidad con la entidad bancaria, por lo que, esta operación no afecto el flujo de caja, lo que evidencia a todas las luces la operación financiera exitosa que se desarrolló. (Anexo 3.9 y Anexo 3.10).

A nuestro juicio se ha hecho un análisis muy subjetivo acerca de la supuesta responsabilidad disciplinaria en obviar presuntamente tal procedimiento de adicionar los recursos del crédito, que es menester tácito del Estatuto de Presupuesto. De tal suerte que, si fueran estas las circunstancias en realidad se apelaría a un mero formalismo, dado que el fin último del proceso se concreciono eficazmente, pues fue la adquisición de la sede administrativa para los funcionarios de la entidad, para lo cual invocamos algunos apartes normativos que debieron y deberán en lo sucesivo de tenerse en cuenta así:

- La Constitución Política de Colombia, consagra en el artículo 228 un principio fundamental de derecho de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, el cual contempla que en las actuaciones de la administración de justicia prevalecerá el derecho sustancial.
- La Honorable Corte Constitucional ha señalado que, por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

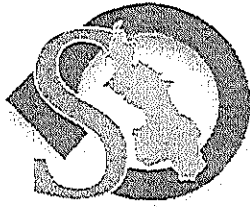
las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas.

En efecto esa Honorable Corporación ha sentado jurisprudencia con fundamento en el principio de la prevalencia del derecho sustancial, sosteniendo que en una providencia judicial puede configurarse un defecto procedimental por “exceso ritual manifiesto” cuando hay una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales.

Por todo lo expuesto, este principio fundamental de derecho debe aplicarse si fuera el caso de obviar tal procedimiento, que repetimos se ajustó a nuestro ESTATUTO DE PRESUPUESTO, se daría por analogía a la actuación administrativa en cuestión, para que no quedara en una mera ilusión tan valioso principio constitucional y jurisprudencial y tan responsable manejo financiero.

Ahora bien, este hallazgo hace caso omiso del incontrovertible hecho de que ha sido la gerencia con mayores logros desde el punto de vista misional con 6 sedes prestadoras de servicios de salud certificadas en el cumplimiento del Sistema Único de Habilitación y una en vía de tal proceso, siendo las UNICAS IPS públicas en esta condición en el Departamento de Sucre, todo lo cual, no podía ser posible sin el manejo responsable de las finanzas de la entidad, que posibilitaron tales inversiones sin afectar el equilibrio fiscal de la entidad, ello sin contar los logros de tipo administrativo, tal y como lo evidencian los informes de prestación de servicios, administrativos y financieros, niveles de porcentajes de satisfacción del usuario, claramente demostrables, informes de organismos de control, informes de empresas que regulan el sector salud, Informes de Administradora de Riesgos Laborales, grupos de interés, entre otros. Todo lo cual, evidencia el respeto y compromiso por los procedimientos administrativos y de tipo presupuestal conforme al marco normativo que nos ocupa. Lo que en su concepto evidencia la eficaz seguridad fiscal, financiera y misional que se ha brindado a la institución y el profundo respeto por las normas.

Se sigue resaltando la ilicitud sustancial, consagrada en el artículo 5° de la Ley 734 de 2002, la cual al tenor establece “la falta es antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”. Frente a esta norma invocada, no se afectó el deber funcional, no había porque hacerlo, con ello no se favorecía la entidad y más aun luego de realizarse una ritualidad tan rigurosa en este proceso tan organizado de consecución del crédito, resaltándose además que era la primera vez, que esta entidad se involucraba en un crédito público., actividad que además salió avante a la Calificación de la Calificadora Internacional Fitch Rating, revisado y acompañado por el Ministerio Hacienda y Crédito Público, por la misma Contraloría Departamental de Sucre y por el Banco de Bogotá, entre otros. (Anexo 3.11).



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

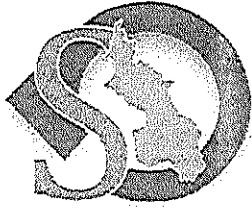
Por lo anterior en la Observación No 3 en lo que corresponde a la connotación disciplinaria no tiene vocación de prosperidad dentro de este informe preliminar y muy respetuosamente solicitamos que esta situación se tenga en cuenta en el análisis de descargos que practique el grupo comisionado, en los términos como lo indica la misma Resolución Interna 367 de 29 de julio de 2015 de la Contraloría Departamental de Sucre.

Finalmente, en cuanto a la connotación Penal que la Contraloría le asigna a esta observación, en el CARGO no se señala cuál es el delito que se nos endilga, que nos sirva de base para hacer nuestros descargos. En el informe preliminar NO se señala en el acápite denominado "*Fuente de criterio*" norma alguna que indique que el actuar de la administración constituya un delito, dejándonos en la incapacidad de defendernos respecto a tan delicada apreciación de este ente de control. Con ello además, se nos deja en un limbo que nos imposibilita ejercer la defensa y contradicción a la que tendríamos derecho de manera concreta. Y se infringe los principios orientadores señalados en el artículo 3° de la Resolución Interna No 367 de 2015 de la Contraloría General del Departamento de Sucre, por medio de la cual se reglamenta el procedimiento del trámite de las denuncias instauradas a este de control, el cual consagra "En virtud del debido proceso las actuaciones administrativas se adelantaran de conformidad con las normas de procedimientos y competencias establecidas en la constitución y la Ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción". (Subrayado fuera de texto).

Por lo anterior, en la Observación No 3 correspondiente a la connotación penal no tiene vocación de prosperidad dentro de este informe preliminar y muy respetuosamente solicitamos que esta situación se tenga en cuenta en el análisis de descargos que practique el grupo comisionado, en los términos como lo indica la misma Resolución Interna 367 de 29 de julio de 2015 de la Contraloría Departamental de Sucre.

Al respecto las normas rectoras del derecho penal nos enseñan que para que una conducta sea punible debe ser típica, antijurídica y culpable. En ese sentido la tipicidad consiste en que la conducta esté taxativamente señalada en el código penal como delito. ¿Por ello recobra esencial importancia para nosotros que se hubiera señalado en el informe Cuál es el delito? y qué norma lo describe como tal.

No obstante lo anterior, es importante resaltar que si bien es cierto existen ciertas ritualidades en la Ley de presupuesto que hagan pensar que el actuar de la E.S.E Unidad de Salud San Francisco de Asís no fue el más ortodoxo y apegado a la Ley, no puede perderse de vista que la finalidad de la Ley de presupuesto se cumplió y no se socavaron las estructuras de dicha normatividad en atención a los fines de la misma. Es más que evidente que los presuntos procedimientos no desarrollados, no obedecen a una actuación caprichosa del ejercicio presupuestal en la entidad, ni mucho menos premeditada, sino por el contrario lo que siempre se buscó fue dar aplicación a las normas presupuestales y en definitiva a terminar de forma eficaz toda la operación.



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Esta administración con los resultados de su gestión ha demostrado ser muy respetuoso del ordenamiento jurídico y a lo largo y ancho de los presentes descargos hemos demostrado que:

- ✓ No existió dolo alguno en el actuar de la administración.
- ✓ Que la empresa cumplió con la obligación del pago.
- ✓ No se afectó el flujo de caja de la entidad.
- ✓ La entidad asumió el registro del crédito contablemente.
- ✓ El desembolso se utilizó para el fin que estaba previsto.
- ✓ No se incumplieron ninguna de las obligaciones contractuales contraídas.
- ✓ No hubo detrimento patrimonial.

Consideraciones de la Contraloría General del Departamento

Esta auditoria después de leer cuidadosamente los descargos presentado por E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo presenta los siguientes argumentos legales como soportes de los procesos presupuestarios que se aplican para las empresas industriales y comerciales del estado del orden territorial.

El Decreto 111 del 15 de enero de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto en su artículo 104 y 109.

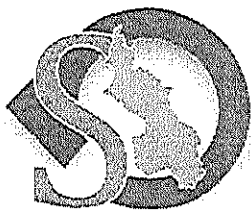
"Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación, y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto. (Ley 225 de 1995 art. 32)."

"Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente."

En cuanto a las normas presupuestales aplicables a las Empresas industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, dedicadas a actividades no financieras, como aquellas entidades que se les establezca para efectos presupuestales el régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Decreto 111 de 1996), estableció lo siguiente:

"Artículo 3. Cobertura del Estatuto.

*....
A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas se les aplicarán las normas que expresamente las mencionen.*



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Artículo 5. Las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Para los mismos efectos, las empresas sociales del estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, se sujetarán al régimen de las empresas industriales y comerciales del estado.

Artículo 96. A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta con régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, dedicadas a actividades no financieras, le son aplicables los principios contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto con excepción del de inembargabilidad.

Le corresponde al Gobierno establecer las directrices y controles que estos órganos deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos, así como la inversión de sus excedentes.

...”

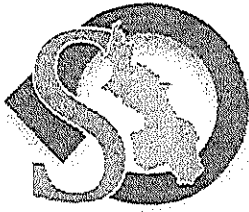
Con fundamento en la facultad conferida al Gobierno Nacional en dichos preceptos, se expidió el Decreto 115 de 1995 “Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras”, en cuyo artículo 1 señala:

“Artículo 1. El presente decreto se aplica a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, del orden nacional dedicadas a actividades no financieras, y a aquellas entidades del orden nacional que la ley les establezca para efectos presupuestales el régimen de Empresas Industriales y Comerciales del Estado. En adelante se denominarán empresas en este decreto.”

A la luz de la norma transcrita, resulta claro que el campo de aplicación del Decreto 115 de 1996 se circunscribe a las entidades del orden nacional con régimen presupuestal de Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Sin embargo, en torno a la aplicación de la citada normatividad a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden territorial, la Corporación de Elección Popular correspondiente podría expedir las disposiciones concernientes a estas empresas o autorizar al ejecutivo para que la expida mediante decreto, o aplicar las existentes en el nivel nacional, según las normas de la Constitución Política y del Estatuto Orgánico del Presupuesto, mencionadas.

Es así como el concejo de Sincelejo mediante el acuerdo 006 del 6 de mayo de 1997 expidió el estatuto orgánico de presupuesto del municipio de Sincelejo y sus entidades descentralizadas, el cual en su



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Capítulo IV

REGIMEN PRESUPUESTAL DE LA CONTRALORIA LA PERSONERIA Y LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS,

Título I

REGIMEN PRESUPUESTAL DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL MUNICIPIO Y DE LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA

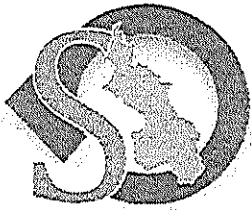
Artículo 108: APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTALES

A las empresas Industriales y Comerciales del Municipio y a las Sociedades de Economía Mixta del orden municipal con régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, le son aplicables los principios presupuestales contenido en el acuerdo que contiene este Estatuto Orgánico con excepción el de inembargabilidad.

Por lo tanto, queda claro que de acuerdo con el artículo 352 de la Constitución Política y los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, el concejo municipal de Sincelejo mediante este acuerdo expidió las normas que en materia presupuestal señalan parámetros no sólo a las entidades que hacen parte del presupuesto general del municipio si no también de sus empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras, y aquellas entidades que se les establezca para efectos presupuestales el régimen de las empresas industriales y comerciales del estado (empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la entidad territorial o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más y las empresas sociales del estado del orden municipal), respetando en todo caso, los principios y las disposiciones contenidos en el ordenamiento constitucional, Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 115 de 1996 y lo señalado en las Leyes 617 de 2000, 819 de 2003, 1483 de 2011 y demás normas orgánicas presupuestales que se expidan, o la aplicación de estas normas en lo que fuere pertinente.

De igual manera la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo expidió se estatuto de Presupuesto el cual tuvo en cuenta lo siguiente:

- a) Los principios constitucionales del Título XII, particularmente los contenidos en los artículos 345 a 352;
- b) Los principios contenidos en Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), que, como los anteriores, son básicamente principios o pautas de procedimiento; y
- c) Las normas o principios que independientemente de los anteriores estime necesarios o convenientes la respectiva junta directiva y que no contradigan tácita o expresamente los cánones constitucionales y legales.



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

Teniendo en cuenta todas las anteriores apreciaciones legales no hay ninguna justificación de parte de la E.S.E San Francisco de Asís en contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso al saldo disponible o con anticipación a la apertura al crédito adicional correspondiente, lo que deja claro que no se debió permitido que se genere un gasto que no esté incluido en el presupuesto de gastos de la vigencia en que este se ocasiona, el cual fue el caso de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo, que omitió la inclusión del recurso del crédito en el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2014 y además contrato la compra de un bien inmueble, sin expedir la respectiva disponibilidad y registro presupuestal respectivo, incurriendo con esto en una violación de esa obligación, el cual generará responsabilidad, disciplinaria, fiscal y penal.

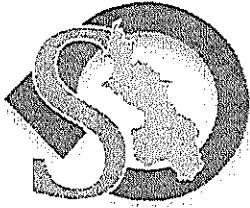
No existe ningún sustento jurídico que soporte que dichos recursos del crédito por hecho de no ingresar efectivamente a las cuentas bancarias de la E.S.E, ya que fueron desembolsados directamente al Vendedor del Inmueble, el Señor JORGE CENTANARO TOBON, no necesitaban ser adionadas al presupuesto de ingresos y gastos, y que mucho menos era necesario la expedición de los certificados de disponibilidad y registros presupuestales que ampararan el contrato de compra venta del bien inmuebles que se adquirió, ya que con este actuar la gerente de la E.S.E estaría incumpliendo los incisos 5.3, 5.4, 5.5 y 5.6 del estatuto de presupuesto de la entidad, y con ello las demás normas presupuestales existentes en Colombia.

En el evento en que se considere por parte de la entidad que los recursos pagados no ingresaron a las cuentas bancarias, ya que se dio una autorización de giro directo al tercero beneficiario deben ser incorporados al presupuesto de ingresos bajo la modalidad de recursos sin situación de fondos, ya dejen de ser recaudo efectivo, y se convierten en recurso sin situación de fondos, y de igual forma se lleva al gasto en este caso en el rubro de fortalecimientos institucional "compra de edificaciones" rubro que será afectado por la disponibilidad y el registro necesario para garantizar el contratado de compra venta que se realice.

De la misma forma al no expedir el acto administrativo de adición y las respectivas disponibilidades y el registro presupuestal por el 100% del contrato incluyendo el crédito el gerente estaría inmerso en una falta gravísima establecida en el Código Único Disciplinario ley 734 de 2002.

Artículo 48. Faltas gravísimas.: Son faltas gravísimas las siguientes

22. Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación.....



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

24. No incluir en el presupuesto las apropiaciones necesarias y suficientes, cuando exista la posibilidad, para cubrir el déficit fiscal, servir la deuda pública y atender debidamente el pago de sentencias, créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales, conciliaciones y servicios públicos domiciliarios.....
63. No asegurar por su valor real los bienes del Estado, ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes.....

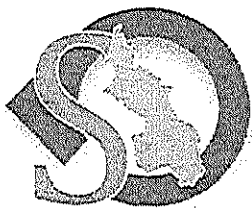
De acuerdo a lo anteriormente expuesto después de analizar la respuesta enviada por la entidad, la auditoría considera que, con respecto a la observación No. 03 planteada en el informe preliminar, se mantiene el hallazgo con connotación administrativa y disciplinaria y se desvirtúa la connotación penal para el informe final.

3.4 LAS MEJORAS POR VALOR DE MÁS DE 160 MILLONES QUE REALIZÓ LA E.S.E SE DEBIÓ REGISTRAR COMO CARGO DIFERIDO Y NO COMO GASTOS.

Las obras y mejoras en propiedad ajena representan el valor de los desembolsos efectuados para adicionar, acondicionar, mejorar o ampliar, en forma significativa, la capacidad operacional de los bienes inmuebles de propiedad de terceros, que son utilizados por la entidad contable pública para el desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Las obras y mejoras en propiedad ajena deben amortizarse durante el período menor que resulte, entre la vigencia del contrato que ampare el uso de la propiedad, o la vida útil estimada de los bienes producto de las adiciones o mejoras realizadas.

Para este caso la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo Invierto en un bien arrendado la suma de \$ 160.879.231,89el cual es un valor representativo que debió se registrado en la contabilidad como mejora en bien ajeno como activo diferido, que se pueda amortizar en el futuro, y por el contrario el departamento contable lo llevó al gasto a la cuenta 51111 Adecuaciones Locativas, evitando con esto llevar el control de la inversión, amortizándolas por un espacio de tiempo ajustados al deterioro y vida útil de los construcciones o mantenimientos realizados.

Hay que dejar claro que, en el contrato de arrendamiento, en el parágrafo primero de la cláusula octava, establece la compromiso que tiene el arrendador con la entidad arrendataria de esperar por espacio de cinco años siguientes a la firma del contrato de no afectar el bien ni solicitar restitución del mismo, y que si por cualquier circunstancia este incumple las obligaciones deberá devolver el valor



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

que la E.S.E haya invertido en las mejoras y mantenimiento de la infraestructura. Este espacio de tiempo es que debe ser tomado por el departamento contable para determinar la amortización del diferido contabilizado, garantizando solo llevar al gasto la porción correspondiente al deterioro de la inversión en el bien y dándole la oportunidad a la E.S.E del disfrute correspondiente.

HALLAZGO N°03

Connotación: Administrativa, Disciplinaria

Descripción: la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo invirtió en un bien arrendado la suma de \$ 160.879.231,89 el cual es un valor representativo que debió ser registrado en la contabilidad como mejora en bien ajeno como activo diferido que se pueda amortizar en el futuro, y por el contrario el departamento contable lo llevo al gasto a la cuenta 51111 Adecuaciones locativas, evitando con esto llevar el control de la inversión, amortizándolas por un espacio de tiempo ajustados al deterioro y vida útil de los construcciones o mantenimientos realizados.

Fuente de Criterio: La Constitución Política artículo 354, Resolución 357 del 23 de julio de 2008, Resoluciones 354 de 2007 por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública, se establece su conformación y se define el ámbito de aplicación, la Resolución 355 de 2007 por la cual se adopta el Plan General de Contabilidad Pública, la Resolución 356 del mismo año, por la cual se adopta el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, Ley 734 de 2002.

Criterio: Verificar los procedimientos de contabilización de las mejoras en bien ajeno (activo diferido) de la entidad auditada, los cuales deben realizarse de acuerdo a la Resolución 355 de 2007 "Por la cual se adopta el Plan General de Contabilidad Pública", y la Resolución 356 del mismo año, "Por la cual se adopta el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública

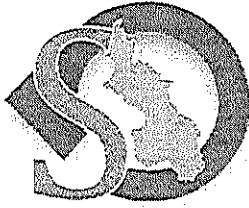
Causa: falta de contabilización del activo diferido que se pueda amortizar en el futuro, y por el contrario el departamento contable lo llevó al gasto a la cuenta 51111 Adecuaciones locativas, evitando con esto llevar el control de la inversión, amortizándolas por un espacio de tiempo ajustados al deterioro y vida útil de los construcciones o mantenimientos realizados.

Responsable: Contador de la E.S.E San Francisco de Asís

Efecto: la entidad no cuenta con un registro de las mejoras en el activo que garantice la constancia de las inversiones hechas en la infraestructura de la sede administrativa que arrendó la E.S.E, y que le sirva de base para los reclamos que debió hacer por incumplimiento del contrato de arrendamiento.

Respuesta de la E.S.E San Francisco de Asís de Sincelejo - Sucre

De acuerdo al efecto del informe preliminar en la observación No. 004, se puede evidenciar que la entidad cuenta con un registro contable de las remodelaciones que se le realizaron al bien



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

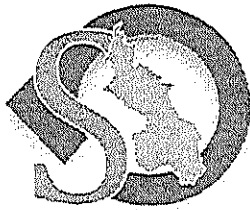
inmueble arrendado y se puede verificar su registro en la cuenta de gastos 51111506 Adecuaciones locativas (Anexo 4.1), lo que no impide a la entidad hacer cumplir el parágrafo segundo de la cláusula octava del contrato 056 de 2013 que textualmente dice *“Si el arrendador incumple las obligaciones descritas en el parágrafo anterior deberá devolver el valor que la E.S.E. entidad arrendataria haya invertido en las mejoras y mantenimiento de la infraestructura arrendada”*; se puede observar que en esta cláusula no se especificó que el arrendador devolvería una parte o el saldo después de haber descontado amortizaciones realizadas por el valor de las mejoras y mantenimiento de la infraestructura arrendada, si no que ante un eventual incumplimiento se debía devolver el valor total que la entidad había invertido.

Teniendo en cuenta que la base legal para la reclamación de una obligación no es el registro contable si no el presunto incumplimiento de un acuerdo verbal o escrito, se puede observar que existen diferentes fuentes donde se puede obtener información para adelantar tramites de tipo jurídico y administrativo que tengan como fin el cumplimiento de una obligación, ya que de acuerdo al procedimiento para la implementación y evaluación de control interno contable, adoptado mediante la Resolución 357 de 2008 de la CGN, determina en el numeral 3.4.

Que a la letra dice *“Individualización de bienes, derechos y obligaciones. Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables o en bases de datos administradas por otras dependencias”*. Por lo anterior la dinámica contable de la entidad de ninguna manera puso en riesgo las eventuales acciones jurídicas que pudiera emprender la Entidad frente a un hipotético incumplimiento por parte del arrendador.

Partiendo del concepto que un hecho económico *“es cualquier actividad u operación que realiza la empresa y que debe ser identificado y clasificado antes de registrarlo en la contabilidad, el área de contabilidad consideró que las erogaciones generadas en el contrato No. 067 de 2013 cuyo objeto es la Remodelación de la infraestructura donde funcionara la nueva sede administrativa E.S.E Unidad de Salud San Francisco de Asís de Sincelejo, se debían registrar en una cuenta de gastos, porque su identificación contable obedecía más bien a reparaciones y mantenimientos que a una mejora, definida esta como “las inversiones que aumentan la capacidad de servicio de los bienes, ya sea extendiendo la vida útil o incrementando su productividad”, y la intención de la entidad no fue invertir en un bien que no era de su propiedad para aumentar su productividad o extender su vida útil, sino realizar adecuaciones locativas que se ajustaran a las necesidades que la empresa necesitaba para realizar sus actividades y que permitieran el normal funcionamiento del bien.*

Dado que no se señaló de forma explícita en el informe preliminar como fuente de criterio los artículos de la ley 734 de 2002 que presuntamente se violaron y que dieron connotación disciplinaria, nos permitimos manifestar que la entidad lleva en debida forma sus libros de contabilidad y cuenta con sus políticas contables, las cuales fueron adoptadas conforme al sistema nacional contable público en Colombia, con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

En síntesis no existen los argumentos necesarios exigidos por las normas disciplinarias para endilgar una conducta dolosa en el actuar del ejercicio contable que se le dio al registro de la obligación del hecho económico soportado en el contrato.

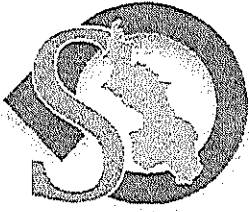
En gracia de discusión, de advertirse una observación valedera que nos permita, fortalecer el mejoramiento continuo de nuestros procesos, podemos acudir válidamente a los numerales 3.1, 3.4, 3.5 y 4.1 de la Resolución 357 de 2008, por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación.

Para concluir nuestros descargos a esta primera observación se hace necesario manifestar que en cuanto a la connotación disciplinaria que la Contraloría asigna a este cargo, además de lo ya expuesto, también se nos estaría violando el debido proceso, en la medida que el acápite denominado fuente de criterio, muy a pesar de mencionar la Ley 734 de 2002, se hace de manera genérica sin aterrizar en una de las conductas señaladas en esa Ley como falta disciplinaria, dejándonos en un limbo que nos imposibilita ejercer la defensa y contradicción a la que tendríamos derecho de manera concreta. Con esto además también se infringe los principios orientadores señalados en el artículo 3° de la Resolución Interna 367 de 2015 de la Contraloría General del Departamento de Sucre, por medio de la cual se reglamenta el procedimiento del trámite de las denuncias instauradas a este ente de control, el cual establece: *“En virtud del debido proceso las actuaciones administrativas se adelantaran de conformidad con las normas de procedimientos y competencias establecidas en la constitución y la Ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”.* (Subrayado fuera de texto).

Por lo anterior en la Observación No. 4, en lo que corresponde a la connotación disciplinaria, no tiene vocación de prosperidad dentro de este informe preliminar, y muy respetuosamente solicitamos que esta situación se tenga en cuenta en el análisis de descargos que practique el grupo comisionado en los términos como lo indica la resolución interna No. 367 de 29 de julio de 2015.

Consideraciones de la Contraloría General del Departamento

Esta auditoría de la perspectiva contable, una entidad pública debe asumir el reconocimiento del costo de las reparaciones locativas de un inmueble que no es de su propiedad, siempre que éste siendo utilizado en el desarrollo de sus actividades misionales y/o administrativas, por lo tanto para reconocerlas, la E.S.E San Francisco de Asís debió debitar la subcuenta 191502- Edificaciones, de la cuenta-1915- OBRAS Y MEJORAS EN PROPIEDAD AJENA, según corresponda a la naturaleza del bien, y un crédito en la subcuenta 240101-Bienes y servicios de la cuenta-2401-ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES. El contador de forma errónea y dejando a la entidad si la posibilidad de amortizar la inversión realizada en la mejora la llevo al gasto, evitando llevar control sobre este



CONTRALORÍA

General del Departamento de Sucre
Control Fiscal Visible a la Comunidad

activo diferido que debió amortizarse periódicamente por el tiempo suficiente dado en el contrato de arrendamiento.

De igual forma considero que con esta actuar el contador está inmerso en falta gravísima establecido en el código único disciplinario ley 734 de 2002:

Artículo 48. Faltas gravísimas.: Son faltas gravísimas las siguientes

26. No llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, ni los de contabilidad financiera.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto después de analizar la respuesta enviada por la entidad, la auditoría considera que la observación No. 04 planteada en el informe preliminar, se mantiene como hallazgo administrativo y disciplinario para el informe final.

4. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

Vigencia 2015

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (en pesos)
1. ADMINISTRATIVOS • Hallazgo N° 01 pág. 20 • Hallazgo N° 02 pág., 37 • Hallazgo N° 03 pág. 54	3	0
2. DISCIPLINARIOS • Hallazgo N° 01 pág. 20 • Hallazgo N° 02 pág., 37 • Hallazgo N° 03 pág. 54	3	0
3. PENALES	0	0
4. FISCALES • Hallazgo N° 01 pág. 20	1	\$160.879.231.89


RAMON BUELVAS ROMERO
Auditor