



AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIRECCIÓN DE CONTROL FISCAL

**INFORME DE AUDITORÍA ESPECIAL AL TRASLADO DE LAS SEDES
CENTRALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL
FONDO DE BIENESTAR SOCIAL.**

Bogotá D.C., junio de 2014



AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

LAURA EMILSE MARULANDA TOBÓN
Auditora General de la República

DAVID ALEJANDRO DÍAZ GUERRERO
Auditor Auxiliar

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

RUBÉN DARÍO BEDOYA OTÁLVARO
Director de Control Fiscal

EDINSON HEYNER PALACIOS CASTILLO
(Coordinador de Auditoría)

LUIS ALEJANDRO BARRERA BERNAL
GENITH CARLOSAMA MORA
LAURA VIVIANA DALLOS CARRILLO
EDINSON HEYNER PALACIOS CASTILLO
CUSTODIO RAMÍREZ BELTRÁN
ROBERTO MARÍA SÁENZ HERNÁNDEZ
Auditores

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. RESULTADOS DE AUDITORÍA.....	6
3. ANÁLISIS DE LA CONTRADICCIÓN.....	30
4. RESUMEN DE HALLAZGOS.....	63

1. INTRODUCCIÓN.

La Auditoría General de la República, a través de la Dirección de Control Fiscal, en cumplimiento de la Constitución Política, art. 274; del Decreto Ley 272 de 2000; de la Sentencia C-599 de 2011 y de los Planes Generales de Auditorías – PGA 2013 y PGA 2014, realizó Auditoría Especial con el objetivo de evaluar la gestión económica, jurídica, contractual, técnica y financiera del proceso de traslado de las sedes centrales de la Contraloría General de la República, en adelante CGR y del Fondo de Bienestar Social de la CGR, en adelante FBS.

El trabajo de campo inició el 22 de octubre de 2013 y fue suspendido el 5 de noviembre de 2013, debido a la recusación interpuesta por la señora Contralora General de la República en contra de la señora Auditora General de la República. Una vez que la Procuraduría General de la Nación se pronunció sobre el asunto, el trabajo de campo continuó el 25 de marzo de 2014 y finalizó el 25 de abril del mismo año.

Debido a la complejidad del proceso y con el fin de entenderlo integralmente, la Auditoría General de la República evaluó los siguientes componentes:

- Gestión adelantada por la CGR sobre los inmuebles del Centro Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque.
- Gestión contractual adelantada por la CGR con ocasión del contrato de arrendamiento 233 de 2012.
- Gestión contractual adelantada por la CGR y el FBS con ocasión del convenio interadministrativo 488 de 2012.
- Gestión adelantada por la CGR y el FBS sobre los bienes muebles que se encontraban en sus anteriores sedes centrales al momento del traslado.
- Gestión adelantada por la CGR y el FBS para determinar la ubicación de sus sedes centrales a partir del 07 de agosto de 2014.

Adicionalmente, con el fin de verificar que todas las decisiones tomadas por parte de la CGR y el FBS en desarrollo del proceso de traslado estén debidamente sustentadas y planeadas¹, en especial las que están asociadas con la gestión

¹ La planeación constituye un instrumento mediante el cual se definen las políticas a implementar para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales, señalando los elementos indispensables para la ordenada ejecución de las obras y la prestación de los servicios en un período determinado, evitando la improvisación y procurando el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles. Corte Constitucional, sentencia C-1051 de 2001.

En consecuencia, el principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación que, como pilar de la actividad negocial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 25000-23-26-000-1995-00867-01 de 2011.

(...) la contratación adelantada por el Estado no puede ser el producto de la improvisación o de la discrecionalidad de las entidades o sus funcionarios, sino que debe obedecer a un procedimiento previo, producto de la planeación, orientado a

presupuestal y contractual, el equipo de auditoría evaluó los argumentos que la CGR ha expuesto en diferentes documentos² para justificarlo y que están apoyados en los análisis relacionados con las condiciones de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque que fueron elaborados por distintas entidades públicas y privadas³.

En este sentido, los argumentos presentados por la CGR como sustento del proceso de traslado de sus sedes centrales están relacionados con:

1. Riesgos a los que está expuesta la población permanente y flotante de las sedes de la CGR a causa de las condiciones, características físicas, vetustez, deterioro, desgaste normal y fatiga de los materiales de construcción de los edificios.
2. Riesgos asociados con la capacidad sísmo resistente de la Torre Colseguros.
3. Riesgos asociados con la estrechez de la escalera de evacuación de la Torre Colseguros.
4. Riesgos asociados con filtraciones de agua en los sótanos de la Torre Colseguros.
5. Riesgos asociados con fisuras y filtraciones de agua en el helipuerto de la Torre Colseguros.
6. Riesgos asociados con las deficiencias de los sistemas de ventilación y de detección, extinción y alarma de incendios.
7. Insuficiencia de espacio físico para asignar puestos de trabajo a 400 funcionarios.
8. Insuficiencia de parqueaderos para los funcionarios de la CGR.
9. Riesgos asociados con las condiciones de seguridad del centro de la ciudad donde se encuentran ubicados el Centro Colseguros y el Edificio Cardenal Crisanto Luque.

*satisfacer el interés público y las necesidades de la comunidad, fin último que se busca con la contratación estatal. Lo contrario conllevaría al desvío de recursos públicos o al despilfarro de la administración al invertir sus escasos recursos en obras o servicios que no prioritarios ni necesarios. *Ibidem*.*

² Los estudios previos del contrato 233 de 2012, la contestación a la acción popular interpuesta por la Asociación Sindical de Trabajadores de la CGR-ASCONTROL, sus planes de enajenación onerosa, el proyecto de inversión presentado ante el DNP para la adquirir servicios de alquiler y administración de planta física para concentrar sus dependencias del nivel central, comunicaciones con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de las cuales se gestionó la aprobación de los recursos necesarios para el proceso de traslado, actas de la asamblea general de propietarios del Centro Colseguros, artículos de prensa y comunicaciones con la AGR surtidas en desarrollo del trabajo de campo.

- Análisis del sistema de prevención de incendios. Pirocontrol, junio de 2005.
- Verificación de la Función Archivística. Archivo General de la Nación, enero – abril de 2010.
- Análisis de riesgos. Aseguradora de Riesgos. Profesionales SURA, febrero de 2011.
- Reducción de vulnerabilidades. Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, marzo 2011.
- Evaluación de condiciones de riesgo. Organización de Rescate Humboldt, abril 2011.
- Evaluación de riesgos. Delima Marsh, julio de 2011.
- Evaluación de riesgos. Positiva, febrero de 2012.

10. Riesgos por ataques terroristas al archivo de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva ubicado en el Edificio Cardenal Crisanto Luque.
11. Falta de espacios adecuados para la realización de audiencias para el desarrollo del procedimiento verbal en responsabilidad fiscal introducido por la Ley 1474 de 2011.
12. La afirmación según el cual la CGR es una entidad incomunicada y disgregada en varios sitios de la ciudad.
13. La afirmación según la cual las instalaciones del Centro Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque no son modernas ni facilitan el cumplimiento de las labores misionales de la CGR.

Una vez finalizada la etapa del trabajo de campo, se procedió a la elaboración, validación y aprobación de la carta de observaciones, la cual fue comunicada a la Contraloría General de la República y al Fondo de Bienestar Social el 21 mayo de 2014⁴.

El presente informe de auditoría es el resultado de las distintas etapas del proceso auditor en conjunto con el análisis efectuado al derecho de contradicción ejercido por las dos entidades a la carta de observaciones; el FBS lo entregó el 27 de mayo de 2014⁵; y la CGR el 3 de junio de 2014⁶.

2. RESULTADOS

El proceso de traslado de las sedes centrales de la CGR y del FBS fue complejo debido a la magnitud de los recursos públicos invertidos, la cantidad de decisiones que las dos entidades tomaron para llevarlo a cabo, la rapidez con que se ejecutaron cada una de sus etapas, la participación directa e indirecta de otras entidades, las dificultades propias de los negocios inmobiliarios, la diversidad de elementos jurídicos que componen los contratos 233 de 2012, 234 de 2012, el convenio interadministrativo 488 de 2012 y los contratos conexos al proceso; los múltiples escenarios financieros que dependen de la fecha de terminación del contrato 233 de 2012; la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca relacionada con la Acción Popular interpuesta por ASCONTROL; la gestión sobre los bienes muebles y equipos de oficina existentes al momento del traslado y la venta de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque a CISA mediante los convenios interadministrativos CM-019-2013 y CM- 009-2014; entre otros.

⁴ Radicada con el código 20142110020291.

⁵ Radicado con el código 20142330029512.

⁶ Radicado con el código 20142330030572.

Por esta razón, resulta necesario señalar los siguientes hechos relevantes para comprender la razón de ser de las conclusiones que estableció el equipo de auditoría y los hallazgos que se presentarán más adelante:

1. En el proyecto de inversión elaborado por la CGR el 22 de julio de 2011 para adquirir servicios de alquiler y administración de planta física en Bogotá donde trasladar y concentrar las dependencias del nivel central, se afirma que:
 - 1.1 *“(…)Las necesidades de mejoramiento de la infraestructura de los edificios Centro Colseguros y el edificio Crisanto Luque, requieren de una intervención más compleja cuya magnitud de costos estimados por obras de remodelación, traslado temporal y alquiler de sede temporal supera el presupuesto de inversión (…)”*
 - 1.2 *“El mejoramiento de la infraestructura de los edificios consistía en la actualización, modernización y optimización de sus instalaciones físicas mediante la construcción de obras de reforzamiento estructural, implementación de salidas de evacuación alternas, adecuación del helipuerto renovación de fachada, ampliación, modificación y/o rehabilitación de redes, desmonte e instalación de ascensores, desmonte e instalación de puertas y ventanearía, demolición y levante de muros, demolición e instalación de enchapes, pisos y cielo rasos, desmonte y levante de divisiones de oficinas, desmonte e instalación de aparatos sanitarios, desmonte e instalación de redes, desmonte e instalación de mobiliario de oficina, entre otras actividades relevantes”.*
 - 1.3 *“La torre del edificio Colseguros es un bien catalogado como patrimonio arquitectónico y cultural, por tanto la intervención de su fachada adquiere un carácter restringido”.*
 - 1.4 *“Las oficinas están repartidas y ordenadas según la estructura orgánica de la entidad; sin embargo la forma poligonal de la torre no favorece el aprovechamiento de sus espacios, ocasionando hacinamiento en algunas dependencias, deterioro del ambiente organizacional e ineficacia operativa, entre otras afectaciones”.*
 - 1.5 *“El traslado temporal y redistribución de oficinas mientras se ejecutan obras de actualización, modernización y optimización de las instalaciones de los edificios, generaría traumatismos a la entidad y por ende costos adicionales por una mayor desagregación de las dependencias de su estructura central por un periodo no menor a un año”.*

- 1.6 *“La posibilidad de concentrar en un solo lugar todas las dependencias del Nivel Central repercute en una interacción más ágil entre las mismas y con ello favorece los tiempos de respuesta de la entidad”.*
- 1.7 *“La entidad cuenta actualmente con 205 unidades de parqueo para 2.200 personas, lo cual resulta muy insuficiente y generador de inconformidad por parte de la planta de personal, a pesar que la mayoría de los parqueaderos son compartidos entre funcionarios de acuerdo con las restricciones de movilidad ocasionadas por el conocido "Pico y Placa" para vehículos particulares”.*
- 1.8 *“La distribución de la estructura orgánica del Nivel Central en la torre, plataforma sur y norte del Centro Colseguros y edificio Cardenal Crisanto Luque, afectan la operatividad institucional y la seguridad de funcionarios; ya que reduce el rendimiento de diversas actividades tales como la repartición, asignación y atención de la correspondencia; incrementa los tiempos muertos del recurso humano por tener que trasladarse de un lado a otro para asistir a todo tipo de reuniones entre las diferentes dependencias, incluso para labores ordinarias; y genera mayor exposición de los funcionarios a la delincuencia callejera característica del sector centro de la ciudad por tener que desplazarse de un inmueble a otro para acceder al sótano donde tengan asignados parqueaderos para sus vehículos”.*
- 1.9 *“En consideración a lo anterior y dado que la ejecución, coordinación y seguimiento de obras de infraestructura urbana no hacen parte de la razón de ser de la Contraloría General de la República, se procedió a la búsqueda de alternativas que dieran solución a las deficiencias de planta física que tiene la entidad y que a la vez contribuyeran a mantener el enfoque misional de "vigilar y controlar, oportuna y efectivamente, los recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho"; razón por la cual se planteó la posibilidad de adquirir una nueva sede para albergar toda la estructura central de la CGR adoptando la modalidad de compra u arriendo, considerando que las unidades de inmuebles de las edificaciones en cuestión no quedarían abandonadas y sin uso, ya que pueden ser transferidas [sic] y entregadas a título gratuito y en el estado físico en que se encuentren al [sic] CISA, quien a su vez se encargaría de transferirlas a otras entidades públicas o comercializarlas en beneficio del Estado”.*
- 1.10 *“(…) Es por ello que el proyecto Gran Estación Centro Empresarial resulta ser la alternativa de solución más favorable para cubrir las necesidades de planta física que actualmente presenta el Nivel Central de la Contraloría*

General de la República, considerando las 470 unidades de parqueaderos y 30.500 m2 del total de espacio ofrecido”.

- 1.11 *“La infraestructura física del Nivel Central de la Contraloría General de la República requiere de una pronta intervención para la solución de sus problemas de habitabilidad y riesgos que actualmente presentan los edificios sedes ubicados en la ciudad de Bogotá, no obstante, las actividades requeridas para el mejoramiento de las condiciones físicas de los inmuebles representan una alta complejidad cuya ejecución afectaría el normal funcionamiento de la entidad y por ende afectaría su labor misional, adicional a la magnitud de los costos implicados”.*
- 1.12 *“El presente proyecto propone una solución integral a los problemas de infraestructura que tiene el Nivel Central de la CGR, cuya ejecución afectaría mínimamente la cotidianidad de sus labores, ya que sólo se verían implicadas durante el periodo de traslado y acondicionamiento de las dependencias y por una única vez; sus costos son razonables y su alcance impacta favorablemente la gestión institucional por largo plazo, al concentrar todas las dependencias del Nivel Central en un solo lugar y ahorrar tiempos y costos administrativos”.*
2. En la comunicación del 12 de octubre de 2011, radicada con el código 2011EE78904, dirigida al doctor Bruce Mac Master, Viceministro de Hacienda, la CGR informa que:
 - 2.1 *“Si bien es cierto el Ministro Echeverry procedió hacer los traslados presupuestales necesarios para el adecuado funcionamiento de la entidad también manifestó que la propuesta de la Contraloría General de la República le parecía a todas luces irracional”*
 - 2.2 *“Habida cuenta de su experiencia financiera y en inversión, también se planteó en esa reunión que usted sería el comisionado para identificar a la mayor brevedad posible una solución alterna para la Contraloría General de la República, que se compadezca con criterios de racionalidad fiscal que resulten cómodos para las finanzas públicas. Le agradezco desde ya el tiempo que usted emplee en hallar la solución requerida, para lo cual usted debe saber que la sede de Bogotá laboran 2.200 funcionarios y hacen falta 400 puesto de trabajo.”*
3. En la comunicación del 31 de octubre de 2011, radicada con el código 2011ER107897 dirigida a la CGR, el Viceministro de Hacienda le informa a la

señora Contralora General de la República, que la alternativa de solución locativa sería:

3.1 *“Definir una ubicación que permita realizar el traslado temporal de los funcionarios de la Contraloría General de la República a una sede alterna que se tomaría en arriendo durante el tiempo requerido para llevar a cabo la renovación total de la actual planta física de la Contraloría buscando poner a disposición de esa entidad un lugar acorde a las necesidades de comodidad, seguridad y productividad requeridas”*

3.2 *“Durante este traslado temporal, se podrán ejecutar las obras de actualización, modernización y optimización del edificio actual de la Contraloría. Con lo anterior, se conseguirá optimizar y mantener este bien público, al tiempo que se podrá contar con una sede adecuada para la gestión institucional de la Contraloría General de la República”*

4. En los estudios previos del contrato 233 de 2012 la CGR afirma que en aras de atender las necesidades de mejoramiento de planta física para el funcionamiento de su nivel central, alineada con la iniciativa del Gobierno Nacional para la modernización y gestión de activos fijos públicos; la CGR determinó los siguientes frentes de acción:

4.1 Frente uno: *“Buscar una sede alterna en la ciudad de Bogotá donde trasladar, concentrar y mejorar el desempeño de su nivel central”*.

4.2 Frente dos: *“Realizar las acciones tendientes a la actualización, modernización y optimización de las instalaciones físicas de sus edificios sedes Centro Colseguros y Cardenal Crisanto Luque”*.

4.3 En desarrollo del frente uno se consideraron alternativas como las siguientes:

- Adquirir sede mediante Asociación Público Privada - APP, la cual no fue viable porque, para el año 2011 no se contaba con el marco normativo que estableciera el régimen jurídico de este tipo de asociaciones.
- Adquirir la sede por transferencia de activos a título gratuito pero no se encontraron inmuebles de propiedad de entidades públicas que pudiese adquirir la CGR.
- Identificar, a través de un estudio de mercado inmobiliario soluciones locativas para su nivel central, encontrando las siguientes: Gran Estación Centro Empresarial, Ciudad Empresarial Sarmiento Angulo, Centro Empresarial Paralelo 108, Entre Calles, Paralelo 26.

4.4 En desarrollo del frente dos: *“La Contraloría General de la República se encuentra adelantando los estudios de oportunidad y conveniencia para efectuar el análisis y la evaluación diagnóstica integral de la infraestructura de los edificios sedes Centro Colseguros y Cardenal Crisanto Luque ubicados en la ciudad de Bogotá; cuyo alcance considera los aspectos arquitectónico, topográfico, geotécnico, estructural, redes, seguridad industrial, salud ocupacional, movilidad y funcionalidad de espacios, así como las variables de tipo legal, técnico, medioambiental, social, económico y financiero; para evaluar las factibilidades técnica, económica y organizacional del proyecto de actualización, modernización y optimización de la planta física del nivel central de la entidad.*

*La CGR ha explorado la posibilidad de transferir las unidades de inmuebles de los edificios Centro Colseguros y Cardenal Crisanto Luque a Central de Inversiones S.A en caso que el resultado del análisis y evaluación diagnóstica integral de la infraestructura de estos dos bienes arroje que no son funcionales para el desarrollo de las actividades misionales de la entidad; para lo cual ha solicitado y recibido el apoyo y la asesoría de CISA S.A. respecto a las condiciones en las cuales ésta última puede recibir los bienes en el marco de las leyes 1420 de 2010 y 1450 de 2011. Parte de esta gestión aparece consignada en la Ficha de Formulación del Proyecto de 22 de julio de 2011. **De otra parte, se recibieron manifestaciones de interés del sector público y privado, referentes a la adquisición de los inmuebles Centro Colseguros y Cardenal Crisanto Luque que son de propiedad de la CGR, expresadas por el Banco Agrario de Colombia y la Sociedad Comercial Terranum**” (Resaltado fuera de texto).*

5. En la contestación a la acción popular interpuesta por ASCONTROL y que aparece recibida el 16 de agosto de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la CGR afirma que:

5.1 *“Habida cuenta de la negativa de la copropiedad de realizar los estudios para actualizar las instalaciones del Centro Colseguros y ante la necesidad de modernización de la misma se optó por el arrendamiento por un lapso de 2 años. De igual manera la CGR adelantó ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la solicitud de fecha 13 de junio de 2012 para participar en el Proyecto de Asociación Público Privada para la Construcción de su Sede Institucional”.*

5.2 *“Así las cosas, se revisa la normatividad para resolver la destinación de los inmuebles que hoy no cumplen con su función para albergar las oficinas de la CGR”.*

- 5.3 *“Existe la opción clara para la CGR de tener sede propia en dos o tres años, mediante el esquema de APP propuesto por el Gobierno Nacional y del cual ya la Entidad forma parte, que cumpla con los estándares requeridos y que hoy ofrece la sede en arriendo”.*
- 5.4 *“La entrega de estos inmuebles al colector de activos CISA está prevista para enero de 2013, pues mantener dichas construcciones sin ninguna posibilidad de modernizarlos y pagando servicios públicos, administración y vigilancia, se hace innecesario para el funcionamiento y cumplimiento de tareas”.*

La AGR evidenció inconsistencias tanto en los argumentos planteados por la CGR, como en las decisiones tomadas por ese organismo de control y por el FBS alrededor del proceso de traslado de sus respectivas sedes centrales, las cuales se presentan a continuación:

- I. Como se ha señalado en los numerales (1.1), (1.2), (1.5), (1.9), (1.10), (1.11) y (1.12), al analizar el proyecto de inversión del 22 de julio de 2011, se evidencia que el primer objetivo que tuvo la CGR consistió en cambiar definitivamente su sede central y entregar a CISA la Torre Colseguros y el Edificio Cardenal Crisanto Luque, sin realizar las adecuaciones que le permitiera modernizarlos según las necesidades de la Entidad y conservarlos para su futuro uso.
- II. Esa situación es llamativa porque el objetivo de este proyecto cambió radicalmente, tal y como se observa en los numerales (3.1) y (3.2) de la comunicación del 31 de octubre de 2011 con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP. Es decir, en un lapso de 3 meses, la CGR pasó de una solución de diez años de arriendo de las oficinas de Gran Estación II, con entrega a CISA de sus antiguas sedes, a otra consistente en un arriendo temporal en Gran Estación II para llevar a cabo las adecuaciones que requerían el Edificio Cardenal Crisanto Luque y la Torre Colseguros.
- III. El anterior cambio lo confirma tanto la aprobación de las vigencias futuras para el pago del arrendamiento durante las vigencias 2013 y 2014, como los estudios previos del contrato de arrendamiento 233 de 2012.
- IV. Es decir, para el equipo de auditoría resulta incoherente que la CGR cambiara radicalmente, en un lapso de tres meses, el objetivo de un proyecto que se supone fue técnicamente formulado y sustentado; ello es así, porque si la mejor opción que tenía esta Entidad para solucionar sus problemas de infraestructura era la entrega de sus antiguas sedes y la compra o arriendo de una nueva, no es lógico que se termine por aceptar la solución propuesta por el MHCP que era

opuesta a todo lo argumentado por la CGR en el proyecto de inversión, especialmente lo relacionado con los numerales (1.9) y (1.11), por lo tanto, se puede afirmar que el proceso de planeación adelantado por la CGR para la formulación del proyecto del 22 de julio de 2011 no se adelantó con el rigor que requiere la formulación de los proyectos de inversión; de lo contrario, no hubiera podido aceptar la propuesta del MHCP.

- V. Teniendo en cuenta lo anterior y los numerales (1.1), (1.2), (1.5) y (1.11), el equipo de auditoría solicitó a la CGR⁷ copia de la valoración de los costos de adecuación de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque que le sirvió para determinar que esta opción era económicamente más costosa que la de tomar inmuebles en arriendo. La CGR informó, mediante oficio 2014EE0064011 del 07 de abril de 2014, que tal estudio no se había realizado y que *“como se observa y luego de la negativa de la asamblea de copropietarios de llevar a cabo los estudios pertinentes la decisión del cambio de sede no surge de valores comparativos del mercado entre el valor de las adecuaciones de las viejas sedes (Crisanto Luque y Torre Colseguros) y el valor de una nueva (bien fuera nueva o en arriendo), sino de una serie de factores que en ese momento no ostentaban dichas sedes, tales como: 1) certidumbre sobre la vulnerabilidad de las instalaciones ocupadas, 2) posibilidad de contener todas las dependencias en una sola edificación, 3) Disposición de equipos y capacidad instalada para la urgente modernización tecnológica que requería la entidad para cumplir con su plan estratégico”*.
- VI. Esta respuesta es inconsistente y no permite concluir que la CGR haya sido rigurosa al momento de plantear la mejor solución a sus problemas de infraestructura porque:
- La solución que le dio el MHCP no le garantizaba ubicar todas sus dependencias en una sola edificación después de que se llevaran a cabo las adecuaciones en la Torre Colseguros y en el Edificio Cardenal Crisanto Luque.
 - Es contradictorio que en el proyecto del 22 de julio de 2011 se acuda a los argumentos (1.1) y (1.2) que suponen que la CGR conocía los costos de las adecuaciones de las antiguas sedes y luego afirme que tal valoración no se realizó debido a hechos posteriores.
 - No es cierta la afirmación de la CGR según la cual la valoración de costos solicitada no se realizó debido a la negativa de la asamblea de copropietarios de autorizar la evaluación diagnóstica integral de la Torre Colseguros, porque esta decisión se tomó en agosto de 2012, o sea, un año después de la

⁷ Oficio 20142110012831 del 27 de marzo de 2014

formulación del proyecto del 22 de julio de 2011.

- d. No es lógico que la CGR afirme que estaba segura de la vulnerabilidad de las antiguas sedes, porque al final nunca se realizó el estudio de evaluación diagnóstica integral para determinar la verdadera condición de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque.

VII. Lo afirmado en el último inciso del numeral 6 requiere mayor explicación, porque de este hecho se derivan nuevas inconsistencias.

- Como se observa en los numerales (4.2) y (4.4), los cuales se relacionan directamente con las directrices del MHCP señaladas en los numerales (3.1) y (3.2), la CGR aceptó trasladarse temporalmente para ejecutar las adecuaciones necesarias en la Torre Colseguros y en el Edificio Cardenal Crisanto Luque; para ello, lo primero que debía realizar (a lo cual se comprometió en los estudios previos del contrato 233 de 2012), era la evaluación diagnóstica integral de esas edificaciones para determinar cuáles serían las obras de adecuación.
- Este es un elemento clave para entender el proceso porque señala con precisión que, a pesar de las evaluaciones realizadas por Pirocontrol, el Archivo General de la Nación, Sura, FOPAE, Organización de Rescate Humboldt, Delima Marsh y Positiva, la CGR no sabía con certeza la condición de sus antiguas sedes, ni su grado de vulnerabilidad.
- Tanto es así, que fueron precisamente FOPAE, la Organización de Rescate Humboldt, Delima Marsh y Positiva, quienes **recomendaron** efectuar la evaluación diagnóstica destinada a informar el estado real de las antiguas sedes de la CGR y por esa razón la Entidad se comprometió en los estudios previos del contrato 233 de 2012 a realizarla.
- Ello permite pensar que ante la falta de la evaluación diagnóstica cuando formuló el proyecto de inversión del 22 de julio de 2011, la CGR no contaba con todos los elementos de juicio para poder determinar técnicamente la mejor opción para solucionar sus problemas de infraestructura evaluando las factibilidades técnica, económica y organizacional del proyecto de actualización, modernización y optimización de la planta física del nivel central de la entidad; por esta razón no pudo oponerse a la solución del MHCP.
- Lo que resulta más incoherente es que la CGR se hubiera comprometido a realizar **la evaluación diagnóstica integral** de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque, cuando en lo que tiene que ver con la Torre no contaba con la aprobación de la asamblea de propietarios del Centro Colseguros para realizarla. Esa falta de previsión impidió que el arrendamiento fuera temporal y que durante ese periodo se realizaran las adecuaciones que pudieran requerirse, al tiempo que se conservaran esos

inmuebles como lo expresó la Nación a través del MHCP.⁸

VIII. Esta inadecuada planeación⁹ no solo terminó por definir el futuro de los inmuebles de la CGR ubicados, tanto en la Torre y en las plataformas del Centro Colseguros, como en el Edificio Cardenal Crisanto Luque, sino que afectó la ubicación de las sedes centrales del Fondo de Bienestar Social y de la Auditoría General de la República:

- En el convenio interadministrativo de marzo de 2012 (sin número, ni fecha exacta), celebrado con el objetivo que la CGR financiara el arriendo de la sede de la Auditoría General de la República en el centro comercial Gran Estación II, se puede leer lo siguiente en el numeral 21:
“(...) teniendo en cuenta que la Torre Central del Centro Colseguros, debe ser objeto de estudios especializados, tendientes a determinar la viabilidad de una intervención estructural, la AUDITORÍA debe desocupar los espacios con los que cuenta, con el fin de facilitar los estudios y trabajos a que haya lugar”.
- En el convenio interadministrativo 488 del 26 de octubre de 2012, celebrado con el objetivo que la CGR financiara el arriendo de la sede del FBS en el centro comercial Gran Estación II, se puede leer lo siguiente en el numeral 12:
“(...) por cuanto la complejidad y magnitud de las necesidades de mejoramiento de la infraestructura del edificio Cardenal Crisanto Luque, el cual presenta el mayor riesgo por AMIT (terrorismo), provocaron la decisión del Fondo de Bienestar social de arrendar, dentro del inmueble arrendado por

⁸ En efecto, en agosto de 2012 y cuatro meses después de haber firmado el contrato de arrendamiento 233 de 2012, la asamblea de propietarios no autoriza la propuesta de la CGR para que dicha evaluación fuera financiada por toda la copropiedad; autoriza su realización siempre y cuando la financiara completamente la CGR en consideración a tres hechos principales: 1) Que la modernización de las instalaciones era una prioridad de esa entidad y no de toda la copropiedad. 2) Que no existían estudios técnicos concluyentes que indicaran que la Torre Colseguros representaba un riesgo inminente a la seguridad de los funcionarios y visitantes; que además había sido construida con altos estándares estructurales y 4) Que de acuerdo con la normatividad vigente no era obligatorio llevar a cabo ninguna adecuación de la edificación para llevarla a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva.

⁹ El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. (...) Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los arts. 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del art. 25, del numeral 3 del art. 26, de los numerales 1 y 2 del art. 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del art. 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

Consejo de Estado. Bogotá, D.C., quince (15) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación número: 85001-23-31-000-2000-00202-01(19730)

la Contraloría General de la República, un espacio para el Fondo de Bienestar Social hasta tanto se efectúen las adecuaciones del edificio Crisanto Luque”.

Esta circunstancia llama la atención porque, de acuerdo con el oficio 2014EE0055609 del 26 de marzo de 2014, la CGR dijo:

“Ante la negativa de los copropietarios y en razón a que la entidad no podía emplear recursos públicos para contratar un servicio que también beneficiaba a particulares propietarios de unidades de inmuebles del edificio Centro Colseguros, se suspendió el proceso para adelantar la contratación de los estudios y evaluación integral de esta edificación. Los recursos que inicialmente se habían solicitado para adelantar dichos estudios, se reorientaron a la adquisición de sedes de la CGR por fuera de Bogotá tal como consta en la modificación de la ficha BPIN. Ahora bien, siendo la integración de sus dependencias una necesidad primordial para mejorar el funcionamiento de la Contraloría, pues tal como se muestra en el cuadro adjunto, las áreas donde funcionaba la CGR a nivel central en las dos edificaciones eran insuficientes para albergar a los funcionarios de la CGR, se concluyó que contratar los estudios y evaluación integral de tan solo el edificio Crisanto Luque resultaba altamente ineficiente, pues el área de esta última no satisfacía las necesidades espaciales del nivel central de la CGR”.

Por lo anterior se concluye que la CGR, a la firma del convenio 488, ya sabía que no iba a adelantar la evaluación diagnóstica integral y la consiguiente adecuación del Edificio Cardenal Crisanto Luque, por lo cual, resulta incoherente el contenido del numeral 12 del mencionado convenio porque surge de un compromiso de adecuación de ese inmueble que no se cumpliría.

IX. En el numeral 13 del convenio 488 de 2012 se señala que *“teniendo en cuenta los antecedentes y las evaluaciones realizadas al inmueble de propiedad de la Nación, Edificio Cardenal Crisanto Luque, es evidente concluir que las dos entidades comparten los mismos riesgos derivados de los problemas estructurales ya señalados, lo que implicó someter a consideración de la Junta Directiva del Fondo de Bienestar Social, la opción de tomar en arriendo un área dentro de las mismas instalaciones en las cuales va a funcionar la Contraloría General de la República”.* Con el fin de corroborar lo afirmado y de obtener mayor información del proceso de traslado, el equipo de auditoría solicitó al FBS:

- Copia¹⁰ de los estudios técnicos y demás documentos que fundamentaron el traslado de la sede del FBS; frente a lo cual la entidad informó mediante oficio 1308129 del 24 de octubre de 2013 que tales estudios no existían.

¹⁰ Oficio 20132110051881 del 22 de octubre de 2013.

- Copia¹¹ de las actas de las sesiones de la Junta Directiva del FBS en las que se tomó la decisión de realizar el traslado de su sede; la Entidad, mediante oficio 1308232 del 30 de octubre de 2013, remitió copia de sesión de Junta Directiva No.005 del 18 de octubre de 2011, documento en el cual no se aprecia que la Junta Directiva haya considerado la opción de arrendar un área dentro de Gran Estación II; porque de acuerdo con lo que allí consta, esta decisión ya se había tomado y lo que faltaba por definir era la contraprestación por la cesión del espacio que la CGR le haría al FBS. Esto indica que no existe acta de sesión en la que se haya discutido o analizado la conveniencia de arrendar instalaciones en el centro comercial Gran Estación II porque sencillamente este ejercicio de reflexión no se realizó de la manera como lo señala el numeral 13 del convenio 488 de 2012.

Por lo anterior, no es posible concluir que el traslado de la sede del FBS, esté sustentado en un adecuado proceso de planeación llamado a identificar las necesidades de infraestructura de esa entidad y a definir que el arriendo en Gran Estación II era la mejor opción de todas las que pudieran satisfacer esas necesidades.

- X. En relación con los estudios previos del contrato 233 de 2012 y con la evaluación diagnóstica integral de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque, existe un aspecto adicional que resulta incoherente:

- Como ya se ha dicho, a través del contrato 233 de 2012 la CGR conseguía trasladarse temporalmente para adecuar sus antiguas sedes; por esa razón, es inconsistente que la CGR aceptara el segundo párrafo de la cláusula sexta de ese contrato; según el cual: 1) La CGR se reputa dueña de los inmuebles por adhesión y destinación a partir del momento de la terminación del contrato por cualquier causa. 2) Estos bienes se depreciarán proporcionalmente durante diez años, pero si se restituyen al arrendador antes de ese tiempo, la CGR deberá pagar al arrendador a título de compensación una suma igual a lo que faltare por depreciar y 3) Terminado el arrendamiento la CGR deberá retirar de manera inmediata todos los inmuebles por adhesión y destinación.

Es decir, resulta contradictorio que la CGR esté pensando en arreglar sus antiguas sedes y al mismo tiempo adquiriera puertas, divisiones, puestos de trabajo, escritorios, pisos, alfombras, cielos rasos, muros en drywall, enchapes, techos, mesones, lavamanos, sanitarios, orinales, espejos, luminarias, sistemas de aire, gabinetes contra incendios, sistemas de

¹¹ Oficio 20132110052971 del 28 de octubre de 2013.

vigilancia y monitoreo ambiental, sistemas de detección y extinción de incendios, sistemas eléctricos, red general de agua a presión y circuito cerrado de televisión, entre otras cosas, sin haber realizado las evaluaciones diagnósticas integrales de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque que le permitieran saber si todos estos elementos podían reinstalarse en las antiguas sedes con ocasión de las adecuaciones a realizar, sin tener en cuenta el valor del desmonte de todos esos elementos, el valor de reinstalación, ni el valor de los elementos que no son susceptibles de reutilizarse una vez desmontados.

- En los estudios previos del contrato 233 de 2012 se observa que la CGR no contempló la posibilidad de mantener en uso los muebles y enseres en buen estado y con vida útil de su propiedad en la nueva sede; lo cual constituye una falta de planeación en su disposición y aprovechamiento.

XI. Con relación a la contestación de la acción popular resultan incoherentes los siguientes aspectos:

- De acuerdo con lo señalado en el numeral (5.1), la CGR presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de manera incorrecta el orden cronológico de la firma del contrato de arrendamiento y de la decisión de la copropiedad relacionada con la elaboración de la evaluación diagnóstica integral de la Torre Colseguros. Es claro que primero se firmó el contrato (01 de abril de 2012) y luego fue la decisión de la Asamblea de Copropietarios con relación a la no autorización de financiar conjuntamente realización de tal evaluación (01 y 13 de agosto de 2012). Esta forma de dar a conocer los hechos fácilmente puede hacer concluir que ante la negativa de la asamblea de propietarios, la CGR se quedó sin alternativas y se vio obligada a firmar el contrato 233; cosa que no es cierta.
- Con relación al numeral (5.2), es inconsistente que la CGR afirme que los antiguos inmuebles de su sede central no cumplen con la función de albergar sus oficinas, porque hasta el momento no se conoce un estudio técnico que irrefutablemente demuestre lo afirmado por ella, quien entre otras cosas, esperaba que esta cuestión la dilucidara la evaluación diagnóstica integral que nunca se hizo.
- De acuerdo con el numeral (5.4), la CGR afirmó que la posibilidad de una APP era una opción clara para que la Entidad contara con sede propia en el lapso de dos o tres años, lo cual resulta incoherente porque en los estudios previos del contrato de arrendamiento, realizados cinco meses antes de la contestación, esa opción se mostraba como inviable y por ello mismo el arrendamiento de las oficinas de Gran Estación II se consideraba la mejor alternativa de solución a sus necesidades de infraestructura. Adicionalmente, no se conoce ningún estudio técnico que para la fecha de contestación de la

demanda le permitiera a la CGR emitir ese parte de tranquilidad.

- Lo anterior se confirma si se tiene en cuenta que en el concepto técnico elaborado por la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, remitido a la Oficina de Planeación de la CGR mediante oficio 2013IE0025773 del 09 de abril de 2013, siete meses después de la contestación de la acción popular, se afirma:

“(…)una vez analizados los aspectos legales de los documentos remitidos por usted y por Valfinanzas Banca de Inversión y revisados los modelos financieros presentados a los analistas de la Delegada, estima que la Contraloría General de la República no debe optar por este esquema de adquisición de la nueva sede para la entidad; se sugiere que se miren alternativas viables en el mercado como la adquisición mediante leasing financiero, obra pública o que se promueva la compra directa por parte de la Contraloría General de la República.” Se puede afirmar que la APP nunca fue una opción real, concreta o segura que le ofreciera a la CGR la posibilidad de solucionar sus presuntos problemas de infraestructura.

- XII. En consideración a que uno de los argumentos más importantes utilizados por la CGR para justificar el traslado de su sede central, tiene que ver con la incapacidad de sus antiguas sedes para responder adecuadamente al cumplimiento de la misión de la entidad, la AGR solicitó copia¹² del informe técnico sobre el impacto que tuvo en el cumplimiento de las labores misionales de la CGR el cambio de su sede central. Mediante oficio 2014EE0055609 del 26 de marzo de 2014, la CGR informó que:

“(…) el impacto que ha tenido el cambio de sede no se mide exclusivamente por indicadores técnicos, existen cambios imperceptibles en el quehacer misional y en la cultura organizacional de la Entidad, que se observan a través de los resultados de las actuaciones de la CGR, pero que no conllevan inevitablemente a una cuantificación en términos de indicadores”.

Adicionalmente señaló algunos elementos relacionados con la modernización tecnológica, el contar con espacios más dignos y seguros para los funcionarios, la conexión interna con las gerencias territoriales y existencia del laboratorio de informática Forense; concluyó por afirmar que:

“La pregunta más elemental que puede medir el impacto o valor agregado que le trajo a la comunidad de la CGR el cambio de sede se puede resumir así: Aceptaría regresar a su antigua sede (Torre Colseguros o Crisanto Luque) en las mismas condiciones que la dejó y se sentiría satisfecho como servidor público”. Plagiando el viejo dicho “el hábito no hace al monje, pero si lo viste” se podría

¹² Oficio 20142110010571 del 13 de marzo de 2014

concluir “la oficina no hace al auditor pero si lo transforma en un servidor público orgulloso de ser tal” ”

En este sentido, no es posible concluir que el traslado de la sede central de la CGR haya impactado positivamente en el cumplimiento de las labores misionales en la magnitud que la CGR expresó en los estudios previos del contrato 233 de 2012, en el proyecto del 22 de julio de 2011 y en la contestación de la acción popular; tampoco es posible afirmar que los resultados presentados por la CGR no se hubieran podido conseguir adecuando las instalaciones de sus antiguas sedes, por lo cual no se puede afirmar de manera contundente que la inversión de los recursos públicos involucrados en el proceso de traslado haya sido eficaz y efectiva.

- XIII. Un elemento que ha llamado la atención del equipo de auditoría aparece señalado en los numerales (2.1), (2.2), (3.1) y (3.2), el cual tiene que ver con el hecho que en la reunión del 07 de octubre de 2011 entre la señora Contralora General de la República y el Ministro de Hacienda, la CGR presentó una propuesta a los problemas locativos de la entidad que al Ministro Echeverry le pareció *“a todas luces irracional”*. Fue por lo anterior que designó al doctor Bruce Mac Master para que presentara una alternativa de solución que *“se compadezca con criterios de racionalidad fiscal que resulten cómodos para las finanzas públicas”*, la cual consistió en el traslado temporal para la adecuación y conservación de las antiguas sedes.

Con el fin de conocer la propuesta que fue calificada por el señor Ministro como *“irracional”* y de evaluar su contenido a la luz de las decisiones que se tomaron en todo el proceso de traslado de la sede central de la CGR, el equipo de auditoría le solicitó copia de ella¹³, pero la Entidad informó que no reposaban antecedentes de la misma y que solo los dos funcionarios que participaron en dicha reunión podían precisar la inquietud de la AGR. Por este motivo se hizo la misma solicitud al MHCP¹⁴, pero tampoco obtuvo copia de la propuesta. En este sentido, existen dos cosas que resultan incoherentes:

- La solicitud realizada a la CGR de la copia de la propuesta presentada al MHCP se dirigió directamente a la señora Contralora General de la República, por lo tanto, no se entiende por qué razón en la respuesta se le indica al grupo auditor que solo ella o el exministro Echeverry podían aclarar la inquietud planteada. Es decir, si la respuesta solo la podía ofrecer alguno de los dos funcionarios que participaron en la reunión y si el equipo de auditoría le

¹³ Oficio 20142110010571 del 13 de marzo de 2014

¹⁴ Oficio 20142110013791 del 04 de abril de 2014

preguntó directamente a la señora Contralora, ¿por qué razón la CGR no informó cual fue la propuesta que el exministro calificó de “irracional”?

- Si para el MHCP la solución que se compadecía con criterios de racionalidad fiscal y que resultaba cómoda para las finanzas públicas fue la del traslado temporal mientras se llevaban a cabo las adecuaciones en las antiguas sedes, lo que además le permitía a la CGR optimizar y mantener esos bienes públicos; entonces, lógicamente no es posible calificar como racional la condición actual de la CGR, quien vendió las edificaciones que se pretendían optimizar y conservar; y quien ha proyectado comprar los inmuebles que ocupa actualmente en Gran Estación II por un valor de \$321.779.259.420, a través de un contrato de leasing financiero con una duración de 15 años en el que se pagarían un total de \$252.754.064.958 por concepto de intereses (lo que equivale al 78.5% del valor comercial de los inmuebles objeto de la compra); adicionalmente el 1% sobre el valor a financiar correspondiente a la comisión por estructuración (\$3.217.792.594) para un total de \$577.751.116.972¹⁵; más aun teniendo en cuenta las declaraciones de la señora Contralora General de la República para la revista semana el 10 de diciembre de 2011¹⁶, según la cual la propuesta del leasing no le pareció al Director de Planeación Nacional debido a lo costoso que resultaban los intereses. En esas mismas declaraciones la señora Contralora General de la República afirma que el Ministro de Hacienda dice que ella es una “irracional”.

XIV. En el artículo señalado anteriormente, la señora Contralora General de la República dijo de la Torre Colseguros que *“este edificio es un chiste, ahora se va a ir la luz, no se puede hablar por celular, no hay posibilidad de conectividad, las condiciones de seguridad a la entrada y a la salida son patéticas, no es antisísmico (...)”* Esta afirmación también apareció reseñada en el diario económico Portafolio el 26 de noviembre de 2012¹⁷. Adicionalmente, en una entrevista otorgada a W Radio el 8 de junio de 2012 dijo¹⁸ *“Donde estamos no cabemos y arreglar una propiedad condominal sin aportes de los demás genera detrimento y hacerlo mientras se trabaja genera riesgos de seguridad, salubridad, pérdida de la información e ineficiencias que no voy a asumir porque yo respondo por el control de los recursos y no puedo suspender para que arreglen los tapetes y echen estuco y ¿Cuándo tiemble quién responde? ¡No hay espacio para evacuar una Camilla!”. Todo lo anterior genera nuevas inconsistencias:*

¹⁵ Esta afirmación se deriva del contenido de las comunicaciones 1-2013-093340 del 26 de diciembre de 2013 y 1-2013-060804 del 03 de septiembre de 2013.

¹⁶ <http://m.semana.com/nacion/articulo/su-majestad-juan-carlos-quiere-concentrarlo-todo/250600-3> visto 29/04/2014

¹⁷ <http://www.portafolio.co/economia/contraloria-paga-arriendo-mas-carro-entidades-del-estado> visto 23/04/2014

¹⁸ <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/apoyo-masivo-de-trabajadores-de-la-contraloria-a-traslado-de-la-entidad/20120608/nota/1702591.aspx> visto 22/04/2014

- En primer lugar, resulta contradictorio que en la entrevista del 8 de junio de 2012 a W Radio la señora Contralora afirme que arreglar una propiedad condominal sin aportes de los demás genera detrimento, cuando para la fecha de la entrevista esa decisión aún no había sido tomada por la asamblea de propietarios del Centro Colseguros, porque esa decisión se tomó en agosto de 2012.
- En segundo lugar, la señora Contralora afirmó por medios masivos de comunicación que la Torre Colseguros era un “chiste” y que no era antisísmica¹⁹, lo cual no se puede afirmar categóricamente debido a tres razones: 1) no existe un estudio técnico que avale tal afirmación; 2) porque aunque fue construida en 1975, según los archivos (consultados por el equipo de auditoría en el archivo de la Secretaría Distrital de Planeación) su estructura fue diseñada con características sismoresistentes y 3) según la escritura pública 4957 del 31 de diciembre de 1976 *“La estructura de la torre está conformada por tres columnas centrales sobre las cuales se apoyan todas las placas que trabajan en voladizos venciendo su resistencia con el sistema de postencionamiento. A la altura del nivel segundo piso se creó un anillo de amarre para las columnas y este anillo se repetirá sucesivamente piso por piso. La estructura está calculada contra sismos sobre la escala de Reitler (sic)”*.

La misma afirmación vuelve a presentarse de manera tácita en la entrevista dada a W Radio al preguntarse ella misma, quién respondería si llegare a temblar; lo cual resulta incoherente porque carece de todo sustento técnico y al ser replicada por otros medios de comunicación masiva, bien puede terminar por constituir un menoscabo al patrimonio público, que a la luz del art. 6º de la ley 610 del año 2000 es constitutivo de daño patrimonial al Estado. En efecto, al consultar en el diccionario de lengua española el significado de la palabra menoscabar se encuentra que es: *“1) Disminuir algo, quitándole una parte, acortarlo, reducirlo. 2) Deteriorar y deslustrar algo, quitándole parte de la estimación o lucimiento que antes tenía. 3) Causar mengua o descrédito en la honra o en la fama (subrayado fuera de texto)”*²⁰.

Si la señora Contralora General de la República hubiera contado con todos los elementos técnicos que le permitieran emitir esa clase de afirmaciones, entonces la realización de la evaluación diagnóstica integral de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque, no sería reconocido en los

¹⁹ <http://m.semana.com/nacion/articulo/su-majestad-juan-carlos-quiere-concentrarlo-todo/250600-3> visto 29/04/2014

²⁰ <http://www.portafolio.co/economia/contraloria-paga-arriendo-mas-caro-entidades-del-estado> visto 23/04/2014
<http://lema.rae.es/drae/?val=menoscabo>

estudios previos del contrato 233 de 2012 como uno de los dos frentes necesarios para la modernización de la infraestructura de la entidad y que al momento de las declaraciones aún no había sido realizada.

- En tercer lugar, si la Torre Colseguros es un “chiste” que representa tantos riesgos para la vida humana, resulta incoherente que CISA en el video promocional del proceso de subasta de esta Torre se refiera a ella como: edificio emblemático, imponente edificio, construcción que cuenta con un total de 14 ascensores que garantizan un óptimo servicio a los residentes y visitantes, edificio icónico, edificio con oficinas que por no tener columnas centrales sus espacios son mucho más aprovechables, edificación que se construyó con normas muy superiores a las que existían en su momento y que debido al hecho que se le quitaron 10 pisos sus especificaciones técnicas de carga cumplen con cualquier diseño que hoy se calcule.
- En cuarto lugar; y esto es lo más preocupante, resulta incoherente que la CGR haya enajenado de manera onerosa una edificación que según su propio criterio representa un riesgo para la vida humana, al actuar de esa manera el organismo de control incumpliría con su deber de alcanzar los fines del Estado porque transferiría de manera irregular e irresponsable el riesgo mortal a aquellos que a futuro lo ocupen.

Teniendo en cuenta el análisis realizado se puede concluir que:

1. Aunque la CGR y la Nación, a través del MHCP, acordaron como solución a los problemas locativos de ese organismo de control fiscal, el traslado temporal a Gran Estación II para adecuar, modernizar y conservar la Torre Colseguros y el Edificio Cardenal Crisanto Luque; no es posible afirmar que la CGR haya realizado todas las acciones necesarias para cumplir a cabalidad con ese compromiso; al contrario, los resultados evidencian que actuó para alcanzar los objetivos del proyecto del 22 de julio de 2011 (que no fue aprobado por la Nación), los cuales consistían en prescindir de las antiguas sedes y arrendar o adquirir los inmuebles que actualmente ocupa.
2. No obstante, las evaluaciones realizadas por diferentes entidades públicas y privadas relacionadas con las condiciones físicas de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque, la CGR no cuenta con un estudio técnico contundente en el que se evidencie que esos inmuebles no se podían modernizar, ni era posible adecuarlos a sus necesidades misionales, o no eran funcionales para la entidad, o representaban un peligro en caso de algún evento sísmico para sus funcionarios y/o visitantes. Por lo tanto, la CGR no cuenta con un soporte válido y suficiente para justificar el proceso de traslado definitivo de su sede central, ni la venta de las edificaciones señaladas anteriormente.

3. La falta de una adecuada planeación por parte de la CGR para dar solución a sus necesidades locativas se ve reflejada en inconsistencias que no permiten afirmar que el proceso de traslado de su sede central y la venta de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque hubieran sido la solución más adecuada para la entidad. Esta situación se expresa en hechos como los siguientes:

- En la actualidad la CGR no cuenta con sede propia y es incierta la manera de adquirir una nueva.
- Se desconoce si la oferta del Banco Agrario o de Terranum, Sociedad Empresarial del Grupo Santo Domingo, por la Torre Colseguros eran más favorables que el precio que pagó CISA por ese inmueble.
- No se cumplió el objetivo principal del contrato de arrendamiento 233 de 2012, el cual consistía en trasladar temporalmente la sede de la CGR para adecuar y conservar sus antiguas sedes.
- No existen elementos de juicio que permitan demostrar que resultaba más costoso para la Nación la adecuación de la Torre Colseguros y el Edificio Cardenal Crisanto Luque, que lo pagado hasta el momento en arrendamiento más la cantidad que se tenga que pagar en caso que el contrato 233 de 2012 se renueve.
- No es posible determinar el impacto del traslado en los resultados de las labores misionales de la CGR, ni en qué grado se hubieran alcanzado mediante la actualización de las antiguas instalaciones.

De acuerdo con lo anterior, los siguientes son los hallazgos formulados en desarrollo de esta auditoría especial:

HALLAZGO No.1: Connotación fiscal, penal, disciplinaria y administrativa.

La CGR mediante los contratos interadministrativos CM-019-2013 y CM-009-2014 enajenó a título oneroso a CISA, los inmuebles Torre Colseguros por \$6.839.735.722 y el edificio Cardenal Crisanto Luque, por \$5.308.096.550; bienes que fueron valuados por el IGAC en marzo de 2013 por \$24.285.410.000 y \$10.125.713.400 respectivamente, presentándose un presunto detrimento de \$22.263.291.128, que corresponde a la diferencia entre lo pagado por CISA y el precio del avalúo.

Tabla 2-1. Avalúos y precios de venta.

Inmueble	Valor avalúo	Valor venta a CISA	Diferencia
Torre Colseguros	24.285.410.000	6.839.735.722	17.445.674.278
Edificio Cardenal Crisanto Luque	10.125.713.400	5.308.096.550	4.817.616.850
Total	34.411.123.400	12.147.832.272	22.263.291.128

Fuente: Avalúos realizados por el IGAC y convenios interadministrativos.

Adicionalmente la CGR no ofertó estos bienes a un tercero, no tuvo en cuenta las propuestas de **la firma Terranum, Sociedad empresarial del Grupo Santo Domingo** y del **Banco Agrario** interesados en adquirir las antiguas sedes para determinar que la mejor propuesta era la presentada por CISA, ni pudo demostrar que la Torre Colseguros ni el Edificio Cardenal Crisanto Luque eran edificaciones que la Entidad no requería para el ejercicio de sus funciones.

En abril de 2014, CISA realizó la invitación a ofertar los inmuebles que hacen parte de la torre Colseguros por un precio mínimo de venta de \$27.483.246.300, teniendo en cuenta el avalúo comercial elaborado por el IGAC el 21 de marzo y primero (1°) de abril de 2014, sin haberle realizado ninguna mejora a la edificación.

Se presenta una posible vulneración de las siguientes normas: Código Penal, art. 286; Ley 734 de 2002, art. 34, numerales 1 y 15, art. 35, numeral 1; Decreto 4054 de 2011, art. 21, Decreto 734 de 2012 art. 3.7.6.4 y del principio de planeación consagrado en la Ley 80 de 1993, en concordancia con la jurisprudencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación R- 7664 de fecha 31-08-2006.

La irregularidad planteada ocurre por falta de planeación y previsión por parte de la CGR, por no haber realizado inicialmente la evaluación diagnóstica integral de las antiguas sedes, ni los estudios de seguridad del sector para tomar la decisión de traslado. Es decir, el traslado de la CGR a Gran Estación II no estuvo soportado en ningún resultado concreto sobre las condiciones reales de las edificaciones, se presentó improvisación y falta de diligencia porque optaron por trasladarse sin existir ninguna justificación y preparación con antelación, hecho que constituye una falsa motivación tema sobre el cual el Consejo de Estado precisó:

“(...) la falsa motivación se configura cuando no existe correspondencia entre la decisión que se adopta y los motivos que se aducen en el acto administrativo como fundamento de la misma, o cuando esos motivos no son reales o no existen, o están maquillados, circunstancias éstas en las cuales se presenta un vicio que invalida dicho acto.”²¹

HALLAZGO No.2: Connotación fiscal, penal, disciplinaria y administrativa.

De conformidad con los estudios previos del contrato de arrendamiento 233 de 2012 y con el oficio 2-2011-035433 del 31 de octubre de 2011 del Ministerio de Hacienda, el objetivo final del mencionado contrato era garantizarle a la CGR el tiempo necesario para realizar las labores de adecuación, modernización y conservación de la Torre

²¹ Consejo de Estado. Sentencia del 4 de mayo de 2006, C.P. María Inés Ortiz Barbosa, expediente 14576.

Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque²², el cual no se cumplió por causas imputables directamente a la CGR en atención a los siguientes hechos:

1. Previo al momento de firmar el contrato 233-2012, no había garantizado la realización de la evaluación diagnóstica integral de las edificaciones, destinada a identificar las obras y adecuaciones a ejecutar en caso de ser necesarias.
2. Posterior a la firma del contrato tampoco realizó a costa suya las evaluaciones diagnósticas integrales de las edificaciones, a pesar de que por el grado de ocupación en ellas sí podía adelantarlas, sin que por esto se hubiera causado detrimento patrimonial.
3. Vendió los inmuebles sin saber con precisión si eran o no funcionales para el desarrollo de sus actividades misionales, incumpliendo lo señalado en los estudios previos del contrato 233 de 2012 en este sentido.

Esta situación obedece a una deficiente planeación contractual y administrativa, a una gestión fiscal antieconómica, ineficiente, inefectiva e ineficaz y a una presunta falta a la verdad relacionada con los hechos que motivaron el traslado de su sede central. Lo anterior, va en contra de lo dispuesto en el art. 209 Constitucional, Código Penal, art. 286; Ley 734 de 2002, art. 34, numerales 1 y 15, art. 35, numeral 1; la Ley 80 de 1993, art. 25 num. 6, art. 26, num. 7 y la Ley 610 de 2000, art. 6, lo cual tiene como efecto una innecesaria enajenación de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque a CISA e incertidumbre sobre el futuro de la sede central de la CGR.

Por lo tanto, los recursos públicos destinados al pago de los contratos 233-2012 y contratos conexos no cumplieron con el fin propuesto, generando un presunto detrimento patrimonial superior a \$54.091.327.959²³.

HALLAZGO No.3: Connotación fiscal, disciplinaria y administrativa.

La CGR en su traslado a Gran Estación II no llevó consigo bienes muebles que se encontraban en uso y en buen estado ubicados en las sedes de la Torre Colseguros y Edificio Cardenal Crisanto Luque, por valor de \$3.304.737.632, los cuales fueron reintegrados al almacén en los meses de septiembre a diciembre de 2012.

De los anteriores bienes la entidad en el 2013 hizo distribuciones a las gerencias departamentales y al nivel central; sin embargo, dejó muebles arrumados y sin ningún

²² Es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para lograr fines mayores

²³ El valor corresponde a la sumatoria de: a) Contrato 233-12 valor pagado hasta el 17/03/2014 \$53.388.141.492; b) Contrato 425-13 por valor de \$90.285.000; c) Contrato 399-12 por valor de \$321.042.617; d) Contrato 233-13 por valor de \$34.800.000; e) Contrato 220-13 por valor de \$61.058.850. Vale la pena aclarar que no se han incluido los cánones posteriores a la fecha del presente informe, ni el posible pago por la compensación de los bienes por adhesión y destinación pactada en el contrato 233 de 2012, razón por la cual el valor del presunto detrimento patrimonial es aproximado.

uso por valor de \$2.990.460.879 correspondiente al 90.49% del total, actuando en contravía de lo ordenado en la Ley 610 de 2000 Art. 7° y Ley 734 de 2002, art.34, numeral 22.

Esta situación evidencia falta de planeación de la CGR frente a sus bienes muebles y la posible pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas. Los anteriores bienes podrían terminar loteados y rematados por un valor mínimo dado que aún permanecen deteriorándose en el almacén por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas.

Adicionalmente, con este proceder, la CGR termina por hacer ineficiente, ineficaz, inefectiva y antieconómica la inversión de los recursos públicos que se utilizaron para adquirir esos bienes muebles, ocasionando un presunto detrimento patrimonial en cuantía aproximada de \$122.379.376 correspondiente al saldo en libros pendiente por depreciar de esos bienes.

HALLAZGO No.4: Connotación penal, disciplinaria y administrativa.

El contrato 233-2012 suscrito por la CGR y P Y D consistió en arrendar los inmuebles de Gran Estación II que actualmente ocupa la CGR y en adquirir de forma financiada los bienes por adhesión y destinación utilizados para su adecuación. A la terminación del contrato de arrendamiento (6 de agosto de 2014), la CGR se reputará dueña de los mismos, previo pago de la compensación pactada contractualmente.

Es decir, se presenta una combinación de contratos (arrendamiento de los inmuebles de Gran Estación II y operación de crédito por los bienes por adhesión y destinación) que resultan en uno mixto atípico, pero que se debe regir por la normatividad del tipo contractual prevalente.

Tabla 2-2. Participación de los bienes por adhesión y destinación en el contrato 233-12

ITEM	VALOR	PORCENTAJE
PAGO OFICINAS INCLUIDO PARQUEADERO	\$37.958.054.478	42,21%
PAGO INMUEBLES POR ADHESION Y DESTINACION INCLUIDA COMPENSACIÓN	\$51.959.530.675	57,79%
TOTAL	\$ 89.917.585.153	100,00%

Fuente: Contrato 233 de 2012 y relación de pagos aportados por la CGR

Las cifras del cuadro anterior muestran que al comparar lo que la CGR pagaría hasta el 06 de agosto de 2014 por arrendamiento de oficinas y parqueaderos frente al pago por los bienes por adhesión y destinación, se evidencia que este último concepto

tiene una mayor participación porcentual (57.79%), por lo que se puede concluir que el contrato prevalente corresponde a la operación de crédito para la adquisición de dichos bienes.

Adicionalmente, utilizó de manera inadecuada la figura de vigencias futuras para adquirir los bienes por adhesión y destinación, pues una autorización de esta clase no está diseñada para pagar en el futuro bienes o servicios recibidos en el presente, sino para contratar y pactar en el presente la entrega y el pago de bienes y servicios en el futuro, concluyéndose que la entidad presuntamente no cumplió el procedimiento para acceder a una operación de crédito público al solicitar aprobación de vigencias futuras para pagarle a plazos al Constructor-financiado, Proyectos y Desarrollo.

Lo anterior, desconoce la normativa consagrada en la ley 80 de 1993 art.41, el Decreto 2681 de 1993, art. 17 y la ley 734 de 2002, art. 34 num, 1 y 3 por la indebida tipificación en los estudios previos del contrato que se pretendía realizar, lo que causó el desconocimiento de los procedimientos establecidos para el tipo de contrato y la aceptación de cláusulas innecesarias y antieconómicas para un traslado temporal a la sede de Gran Estación II.

HALLAZGO No.5: Connotación penal, disciplinaria y administrativa.

En el contrato 233-12 se indica que la entrega material de las oficinas funcionales deberá realizarse a más tardar el 15 de septiembre de 2012, con la totalidad de obras y acabados, así como, haber equipado e instalado divisiones e inmuebles por adhesión y destinación.

Posteriormente, con ocasión de la ejecución del contrato 234-2013²⁴ se presenta un informe de mantenimiento de las oficinas de Gran Estación fechado del 15 de agosto de 2013 el cual evidencia incumplimientos de las obligaciones por parte de P Y D relacionados con:

- *“Falta de pintura en las paredes y techo de la cafetería del 10 piso costado oriental*
- *Falta instalar varios puestos de trabajo del piso 10 en Anticorrupción*
- *Sin terminar las obras del costado occidental, todo el espacio es un área abierta.*
- *No se han continuado los trabajo de la oficina de comunicaciones y la secretaria privada”*

²⁴ Cuyo objeto es la Prestación de servicios profesionales para apoyar técnicamente los procesos de inversión de adquisición, renovación y adecuación de las diferentes sedes de la CGR. Visto en <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-12-1715103>

El 15 de octubre de 2013, la misma Contratista realizó una nueva inspección del edificio y entre otras observaciones formuló las siguientes:

- *“En el piso 8 a la fecha están pendientes por adecuar algunas de las oficinas de regalías y agropecuaria, fugas de agua y filos sin arreglar*
- *En el piso 7 el zócalo del baño del laboratorio forense sigue sin instalarse*
- *En el piso 4 falta adecuaciones de las oficinas de comunicaciones, secretaria privada etc.*
- *Los racks y los reguladores de voltaje están en el suelo”*

Lo anterior, contradice las actas de entrega de las oficinas funcionales suscritas el 15 de septiembre de 2012 por la CGR y P y D, por cuanto en tales documentos se afirma estar *“todo conforme a lo acordado”* evidenciándose un presunto incumplimiento en la supervisión del contrato, una presunta falsedad ideológica en el documento público de entrega de las oficinas de la Gran Estación e inobservancia por parte de P Y D de las obligaciones adquiridas con ocasión del contrato 233-12; vulnerando la Ley 80 de 1993 arts. 4 y 53, la Ley 734 de 2002 art. 48 num. 34 y el Código Penal art. 286.

HALLAZGO No.6: Connotación administrativa.

Ni la CGR, ni el FBS llevaron a cabo la supervisión del convenio administrativo 488 de 2012, prevista en la cláusula décima tercera. Esta situación va en contravía de lo estipulado en la Ley 1474 de 2011 art.83 y en la Ley 80 de 1993 art.4, nums 1, 4 y 5; y art.14, num. 1. Lo anterior es consecuencia de omisión y falta de diligencia de estas dos entidades en materia de deberes y derechos contractuales; generando incertidumbre sobre el cumplimiento del convenio.

OBSERVACIÓN No.7: fue desvirtuada por le FBS y por esa razón no se elevó a hallazgo.

HALLAZGO No.8: Connotación administrativa.

La Contraloría General de la República suscribió el contrato de arrendamiento 233 de 2012 sin contar con los recursos necesarios para el financiamiento de la parte cierta del valor de ese contrato para las vigencias 2013 y 2014 (que corresponde al canon de 2012 sin ajuste por IPC). Tomando en cuenta que el valor del canon de arrendamiento para la vigencia 2012 fue de \$2.515.982.464, se observa que al multiplicar ese valor por los doce meses del año 2013 y por los siete meses y seis días del año 2014, se tiene que el monto total de recursos que la CGR debía garantizar como mínimo para suscribir el contrato era de \$48.306.863.308,8. Este valor excede en \$489.863.308,8 a las vigencias futuras aprobadas por el Ministerio de Hacienda, presentándose una desfinanciación del contrato en cada año de acuerdo como se indica en la siguiente tabla:

Tabla 2-3. Valor del contrato 233 de 2012 sin financiación.

Vigencia	Vigencia Futura	Valor Cierto del Contrato	Cantidad sin financiar
2013	\$ 29.870.000.000	\$ 30.191.789.568	\$ 321.789.568
2014	\$ 17.947.000.000	\$ 18.115.073.741	\$ 168.073.741
Total	\$ 47.817.000.000	\$ 48.306.863.309	\$ 489.863.309

Fuente: Contrato 233 de 2012 y oficio de aprobación de vigencias futuras por parte del MHCP

Esta situación va en contravía de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, art. 25, num. 6; Decreto 111 de 1996, art.71; y en la Ley 734 de 2002, art. 48, num. 22. Lo anterior obedece a una inadecuada planeación contractual y presupuestal que impacta negativamente en el cumplimiento de los fines de la contratación estatal y en la programación del presupuesto de la entidad.

3. ANALISIS DE LA CONTRADICCIÓN PRESENTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL FONDO DE BIENESTAR SOCIAL

Observación No. 1: Connotación fiscal, penal, disciplinaria y administrativa.

La CGR mediante los contratos interadministrativos CM-019-2013 y CM-009-2014 enajenó a título oneroso a CISA, los inmuebles Torre Colseguros por \$6.839.735.722 y el edificio Cardenal Crisanto Luque, por \$5.308.096.550; bienes que fueron avaluados por el IGAC en marzo de 2013 por \$24.285.410.000 y \$10.125.713.400 respectivamente, presentándose un presunto detrimento de \$22.263.291.128, que corresponde a la diferencia entre lo pagado por CISA y el precio del avalúo.

Inmueble	Valor avalúo	Valor venta a CISA	Diferencia
Torre Colseguros	24.285.410.000	6.839.735.722	17.445.674.278
Edificio Cardenal Crisanto Luque	10.125.713.400	5.308.096.550	4.817.616.850
Total	34.411.123.400	12.147.832.272	22.263.291.128

Fuente: Avalúos realizados por el IGAC y convenios interadministrativos.

Adicionalmente la CGR no ofertó estos bienes a un tercero, no tuvo en cuenta las propuestas de **la firma Terranum, Sociedad empresarial del Grupo Santo Domingo** y del **Banco Agrario** interesados en adquirir las antiguas sedes para determinar que la mejor propuesta era la presentada por CISA, ni pudo demostrar que la Torre Colseguros ni el Edificio Cardenal Crisanto Luque eran edificaciones que la Entidad no requería para el ejercicio de sus funciones.

En abril de 2014, CISA realizó la invitación a ofertar los inmuebles que hacen parte de la torre Colseguros por un precio mínimo de venta de \$27.483.246.300, teniendo en cuenta el avalúo comercial realizado por el IGAC el 21 de marzo y primero (1°) de abril de 2014, sin haberle realizado ninguna mejora a la edificación.

Se presenta una posible vulneración de las siguientes normas: Código Penal, art. 286; Ley 734 de 2002, art. 34, numerales 1 y 15, art. 35, numeral 1; Decreto 4054 de 2011, art. 21, Decreto 734 de 2012 art. 3.7.6.4 y del

principio de planeación consagrado en la Ley 80 de 1993, en concordancia con la jurisprudencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación R- 7664 de fecha 31-08-2006.

La irregularidad planteada ocurre por falta de planeación y previsión por parte de la CGR, por no haber realizado inicialmente la evaluación diagnóstica integral de las antiguas sedes, ni los estudios de seguridad del sector para tomar la decisión de traslado. Es decir, el traslado de la CGR a Gran Estación II no estuvo soportado en ningún resultado concreto sobre las condiciones reales de las edificaciones, se presentó improvisación y falta de diligencia porque optaron por trasladarse sin existir ninguna justificación y preparación con antelación, hecho que constituye una falsa motivación tema sobre el cual el Consejo de Estado precisó:

“(...) la falsa motivación se configura cuando no existe correspondencia entre la decisión que se adopta y los motivos que se aducen en el acto administrativo como fundamento de la misma, o cuando esos motivos no son reales o no existen, o están maquillados, circunstancias éstas en las cuales se presenta un vicio que invalida dicho acto.”

Contradicción de la CGR:

CISA: fue creada para convertirse en el gran colector de activos improductivos del Estado, como parte de una política pública para recoger cartera improductiva sobre bienes muebles e inmuebles.

Conclusión de la AGR: El hallazgo se mantiene.

No es posible aceptar el argumento porque:

El Decreto 4054 de 2011 señala:

“Artículo 20: Planes de enajenación onerosa. “(...) los Órganos Autónomos e Independientes, deberán adoptar sus planes de enajenación onerosa de conformidad con lo establecido en la Ley 708 de 2001.

Artículo 21. Procedimiento del plan de enajenación onerosa: (...) las entidades mencionadas en el artículo anterior, deberán actualizar o adoptar sus planes de enajenación onerosa bimestralmente, mediante acto administrativo suscrito por su Representante Legal. (...).

*En ellos la entidad identificará **los activos inmobiliarios que no sean requeridos para el ejercicio de sus funciones**”.* (Resaltado fuera de texto)

La Torre Colseguros y el edificio Cardenal Crisanto Luque, bienes inmuebles de propiedad de la CGR **son activos inmobiliarios que la Entidad requiere para el ejercicio de sus funciones y no pueden ser considerados improductivos** como lo manifiesta injustificadamente esa Entidad, toda vez que el Decreto 4054 de 2011 no acude a este último calificativo como sustento para la enajenación onerosa.

Sin embargo, la CGR los enajenó de forma onerosa al colector CISA, sin haber demostrado técnicamente que estos inmuebles no se podían adecuar y que generaban riesgos inminentes para funcionarios y visitantes.

CISA parte del avalúo del inmueble y le aplica una serie de variables contenidas en el modelo de valoración establecido por la Junta Directiva del CISA. Así las cosas la operación aritmética hecha por la AGR para

No es posible aceptar el argumento porque: La AGR para determinar el presunto detrimento patrimonial por la enajenación onerosa de los inmuebles Torre Colseguros y edificio Cardenal

sustentar un presunto detrimento patrimonial carece en este caso de sustento legal, porque parte de un supuesto normativo erróneo.

La AGR omite cualquier valor o referencia al análisis de las fórmulas aplicadas y al procedimiento que efectuó la CGR con CISA en los procesos de enajenación glosados, simplemente se afirma la ocurrencia de un detrimento patrimonial con un cálculo aritmético que desconoce tanto las actuaciones de la CGR efectuadas con apego al lleno de los requisitos legales y al modelo inmobiliario que acompaña las operaciones realizadas por CISA

La enajenación de bienes a CISA con entidades públicas *per se* no puede configurarse en un detrimento patrimonial, pues el mismo está revestido de un procedimiento reglado que determina en aproximación a una actuación administrativa revestida de la presunción de legalidad, a la vez que reitera la impertinencia del detrimento patrimonial entre entidades del Estado por el principio de unidad de caja.

Procede quizá de manera excepcional cuando no se efectuó en debida forma el procedimiento reglado para la enajenación respectiva, lo que sumado a la comprobación de dolo o culpa grave del gestor fiscal configuraría un típico daño patrimonial al estado, situación que no es aplicable al presente caso, pues la CGR y CISA adelantaron el procedimiento conforme a las normas especiales que regulan la materia.

El ente auditor desconoció las estipulaciones establecidas en la cláusula décima séptima del convenio CGR-CISA, según la cual las partes acordaron que si se perfecciona la venta de los inmuebles a favor de un tercero dentro de los primeros 8 meses siguientes al registro en bloque a favor de CISA el cual pagaría a la CGR el 50% del valor de la venta de los inmuebles previo descuento del precio base y de los gastos que incurra CISA para el mantenimiento y comercialización de dichos inmuebles, por lo que el valor final de enajenación a CISA depende del resultado de la comercialización del inmueble, el cual es incierto a la

Crisanto Luque no discutió el modelo de valoración establecido por la Junta Directiva de CISA en el Decreto 4054 de 2011, en materia de negociación de activos de entidades públicas.

La razón del presunto detrimento se basa en el hecho que no era necesaria la venta de los inmuebles a los que hemos aludido y que la misma no se encuentra sustentada en estudios técnicos de personal experto debido a que la evaluación diagnóstica integral de los inmuebles no se realizó.

No es posible aceptar el argumento porque:

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el 15 de diciembre de 2009, con Radicación 11001-03-06-000-2007-00077-00 en ampliación del Concepto 1852 de 2007, en cuanto al alcance de éste en transacciones como la compraventa de activos que realiza CISA a entidades públicas; sostuvo que no existe daño patrimonial a menos que:

“(…) uno o varios de los servidores públicos intervinientes en la negociación, como en cualquier operación administrativa, se apartan del procedimiento y causan un daño patrimonial al Estado, originado en su dolo o en su culpa grave, éstos deberán responder fiscalmente.” (resaltado fuera de texto)

La enajenación onerosa de los inmuebles Torre Colseguros y edificio Cardenal Crisanto Luque por parte de la CGR a CISA, estuvo antecedida de la falta de la evaluación diagnóstica integral de esas edificaciones, la cual estaba destinada a determinar con certeza sus condiciones reales de sismo resistencia y seguridad. Solo a través de su realización era posible determinar, tanto el nivel de riesgo que representaban para funcionarios y visitantes, como si no se requerían para cumplir con las funciones de la CGR.

No es posible aceptar el argumento porque:

En los contratos interadministrativos CM-019-13 y CM-009-2014, cláusula décima séptima dispone: ***“Condiciones de la negociación: Las Partes acuerdan que si se perfecciona la venta de los inmuebles a favor de un tercero dentro de los primeros ocho (8) meses siguientes al registro en bloque a favor de CISA; CISA pagará a la Contraloría el cincuenta (50%) por ciento del valor de venta de los inmuebles previo descuento del precio base y de los gastos en que incurra CISA para el mantenimiento y comercialización de dichos inmuebles.”***

Hasta este momento el presunto detrimento patrimonial ocasionado por la venta de los

fecha, toda vez que tal y como lo menciona el ente auditor CISA se encuentra en proceso para subastarlo. No existe daño patrimonial y el que pretende configurar la AGR a la CGR además está conformado por un valor atado un hecho futuro incierto.

inmuebles Torres Colseguros y edificio Cardenal Crisanto Luque, necesarios para el ejercicio de las funciones de la CGR, es de \$22.263.291.128, que como ya se manifestó corresponde a la diferencia aritmética entre lo pagado por CISA y el precio del avalúo comercial.

Si eventualmente CISA realiza la venta dentro de los ocho meses estipulados en la cláusula citada, será la autoridad competente donde se traslade el hallazgo la que en ese momento establezca la diferencia.

Es totalmente lógico y coherente con la misión para la cual fue creado el colector de activos CISA, que el inmueble Torre Colseguros hubiera salido a subasta a terceros por el valor comercial del mismo, pues la finalidad de este ente estatal es precisamente optimizar la comercialización de los activos del Estado. Fíjese además que todos los valores obtenidos tanto por CISA como por la CGR son consignados a la Tesorería General de la Nación.

No es posible aceptar el argumento porque: Según lo dispone el Decreto 4054 de 2011, artículo 14, CISA deberá girar trimestralmente a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“(...) el resultado neto derivado de las ventas a los terceros, **de los inmuebles que haya recibido a título gratuito**”(resaltado fuera de texto)

Por lo tanto, se desvirtúa el argumento de la CGR porque CISA no recibió gratuitamente ninguna de las dos edificaciones de la antigua sede central; por lo tanto, el dinero que reciba este colector de activos por la venta de los inmuebles señalados serán de su propiedad. Esta situación es coherente con la existencia de las cláusulas 17 de los contratos interadministrativos CM-019-13 y CM-009-2014, a las que se ha aludido anteriormente; las cuales no tendrían razón de ser si todos los recursos de la operación no quedaran en el patrimonio de CISA vencido el plazo establecido en ella.

Lo anterior fu corroborado por CISA en su oficio VGAP-CE-06214 recibido en la AGR el 21 de abril de 2014, según el cual:

“Los recursos adicionales al precio base que obtenga CISA si vende los inmuebles del Centro Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque pasado el límite de los ocho meses siguientes al registro en bloque a favor de CISA, serán de Central de Inversiones.”

En la venta de los inmuebles Torre Colseguros y edificio Cardenal Crisanto Luque, se presenta un presunto detrimento patrimonial por haberse realizado una venta innecesaria por parte de la CGR, cuando tales bienes eran requeridos por la

	<p>Entidad para el desempeño de sus funciones y adicionalmente la CGR no probó que los mismos presentarán riesgo alguno; se trata entonces de una gestión fiscal antieconómica, que tiene como consecuencia la disminución del patrimonio de la CGR en la cuantía señalada en el hallazgo.</p>
<p>La CGR actuando en cumplimiento del Decreto 4054 de 2011, artículo 20 procedió a adoptar su plan de enajenación onerosa en 2012 y 2013 en los cuales incluyó los inmuebles propiedad de la Entidad que hoy son objeto de cuestionamiento.</p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: No se discute que la CGR haya adoptado los planes de enajenación onerosa para las vigencias 2012 y 2013; el asunto objeto de cuestionamiento es la falta de planeación y de la evaluación diagnóstica integral, para tomar la decisión de incluir en los mencionados planes la Torre Colseguros y el edificio Cardenal Crisanto Luque requeridos para su funcionamiento, para luego enajenarlos en forma onerosa a CISA.</p>
<p>El Banco Agrario y la Sociedad Comercial Terranum realizaron manifestaciones de interés, referentes a la adquisición de los inmuebles Centro Colseguros y Cardenal Crisanto Luque, mismas que no obedecieron o fueron el resultado de una convocatoria previa de este ente de control, sino a un acercamiento previo necesario para adelantar los estudios de oportunidad y conveniencia para efectuar el análisis y la evaluación diagnóstica integral de la infraestructura de dichos edificios, expresión que desde ningún punto de vista posee el efecto vinculante que significa la presentación de una propuesta dentro de un proceso de selección</p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: El Decreto 4054 de 2011, artículo 21 sobre el Procedimiento del plan de enajenación onerosa señala. <i>“(...) Dicho acto deberá publicarse en la página web de la entidad dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su expedición y por un término de dos días hábiles. De igual manera, se deberá enviar copia del mismo al Colector de Activos Públicos - CISA, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su publicación.</i> <u>Vencido el plazo anterior, las entidades tendrán hasta cinco (5) meses para venderlos a un tercero</u> o para ofrecerlos en venta a CISA, conforme a las disposiciones legales vigentes. <u>Si transcurrido el término establecido en el inciso anterior, la entidad propietaria no hubiere enajenado sus bienes inmuebles, los mismos se ofrecerán a las entidades públicas, por una sola vez, a través de la página web de la entidad y en un periódico de amplia circulación nacional, publicados en la misma fecha, para que en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, aquellas que estén interesadas soliciten por escrito la transferencia a título gratuito, solicitud que debe ser atendida en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, contados a partir de su recibo.</u></p> <p>De la documentación recaudada en el marco de la auditoría especial, la AGR no encontró ningún soporte como opción diferente que la CGR hubiera tenido en cuenta para enajenar sus inmuebles de la antigua sede del nivel central sino únicamente CISA, es decir no agotó las posibilidades que esta norma le daba; provocando una posible pérdida de oportunidad para que otra entidad del Estado pudiera adquirir gratuitamente esos inmuebles tal y</p>

	<p>como lo señala la parte final del mismo artículo.</p> <p>Es importante precisar que en las Resoluciones Reglamentarias 10166 del 27 de noviembre de 2012, 235 del 14 de agosto de 2013, 248 del 25 de octubre de 2013 expedidas por la Contraloría General de la República sobre la adopción de planes de enajenación onerosa para las vigencias 2012 y 2013, la Entidad mantiene la autorización de venta directa a CISA de los inmuebles Torre Colseguros y edificio Cardenal Crisanto Luque sin haber agotado todo el trámite que señalado el Decreto 4054 de 2011, de ofrecerlos a terceros.</p>
<p>La CGR adelantó un estudio de mercado para estimar los estudios técnicos y evaluación diagnóstica con presentación de alternativas de solución para sus sedes ubicadas en la ciudad de Bogotá.</p> <p>La sede del Centro Colseguros hace parte de una propiedad horizontal, la CGR presentó el proyecto de consultoría para realizar los estudios técnicos y evaluación diagnóstica integral del edificio ante la asamblea de copropietarios, quienes no autorizaron la contratación del servicio, según acta del primero de agosto de 2012, por lo que se decidió suspender dicho proceso de contratación.</p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: Lo que se cuestiona es que la CGR adelantara los trámites ante la copropiedad para llevar a cabo la evaluación diagnóstica integral de la Torre Colseguros, cuando ya había suscrito el contrato de arrendamiento 233 de 2012, porque ello evidencia la falta de planeación tanto contractual como de la gestión administrativa de los recursos públicos puestos a su disposición para el cumplimiento de sus funciones misionales.</p> <p>En este sentido, una adecuada planeación, hubiera garantizado la realización de la evaluación diagnóstica integral previo a la suscripción del contrato 233 de 2012 y de esa manera contar con bases ciertas, probadas y concretas para tomar la mejor decisión sobre el destino de su sede central.</p>
<p>Siendo la integración de sus dependencias una necesidad primordial para el mejor funcionamiento de la CGR se concluyó que no tenía sentido desarrollar el proyecto de modernización en la sede del edificio Cardenal Crisanto Luque, pues su área no satisfacía las necesidades espaciales para instalar la cantidad de puestos de trabajo correspondientes a todo el nivel central</p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: Son muchas las entidades públicas en el país que atienden desde diferentes sedes en la misma ciudad y no por ello se afecta el normal desarrollo en cumplimiento de sus funciones, todo depende de la organización y planeación para cumplir con los fines del Estado.</p>
<p>Se encuentra demostrado con suficiencia y debidamente soportado el acatamiento del procedimiento en las enajenaciones de los inmuebles citados, sino que además la AGR omite en la observación ilustrar el análisis con la debida suficiencia y sus soportes que llevaron a endilgar una posible responsabilidad fiscal, pues se limita en exclusiva a cuantificar el supuesto perjuicio, sin divulgar los elementos que constituyen y estructuran el supuesto daño patrimonial, lo que por su puesto es en entendible habida cuenta la inexistencia del menoscabo patrimonial y ante las falencias técnicas que dejan entrever las observaciones de la AGR,</p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: El presunto detrimento patrimonial a que hemos aludido en esta observación es consecuencia de la falta de planeación y previsión por quienes en la CGR tienen a su cargo la toma de decisiones, si se tiene en cuenta que con antelación a realizar la enajenación onerosa de sus sedes en el nivel central no realizaron ninguna oferta a tercero ni tampoco estudiaron las manifestaciones de interés recibidas.</p> <p>Además, no debía enajenar las antiguas sedes centrales cuando no se tenía conocimiento de la</p>

<p>situación que además afecta flagrantemente al derecho de defensa de la CGR que se ve cohibida de conocer y por tanto de desvirtuar los elementos que soportan la infundada observación.</p>	<p>situación real de esos inmuebles porque su evaluación diagnóstica integral no se realizó</p>
<p>El vicio de falsa motivación apunta de manera directa a la inexistencia de las razones, orígenes o antecedentes de hecho o de derecho que conducen a la expedición del acto administrativo.</p> <p>Son dos circunstancias las que pueden ser demostradas con el fin de configurar la falsa motivación. 1. Que los hechos determinantes de la decisión no existieron. 2. Que los hechos tomados en cuenta por la administración para tomar la decisión fueron apreciadas en una dimensión equivocada.</p> <p>La AGR advierte que existe falsa motivación pero no aclara si ésta proviene del hecho del traslado puesto que en este marco fáctico que la sustenta, o si se está indicando que este vicio aparece al no ofertar los bienes inmuebles a un tercero. Lo cierto es que en uno u otro caso, para configurar la falsa motivación se requiere que esté plenamente identificado el punto de partida, el acto administrativo.</p> <p>Los hechos objeto de reproche en lo que a motivación atañe, si estuvieron debidamente soportados, así, el traslado de sede encuentra fundamento en la salvaguarda de intereses principalísimos protegidos desde la Carta Magna de quienes prestan sus servicios y frecuentan la CGR, fueron múltiples las causas que dieron origen al traslado de sede, las cuales se mostraron como necesarias y urgentes teniendo en cuenta el peligro evidente que representaban las edificaciones enajenadas para la seguridad y la salud de los funcionarios y visitantes. Las sedes imposibilitaban el desarrollo del Plan Estratégico Institucional, entre otros por la carencia de infraestructura adecuada.</p> <p>De lo anterior se colige que en el traslado si existió un fundamento claro, anular los altísimos riesgos creados por la vetustez e inconveniencia de espacios vitales existentes en las edificaciones propias. Es por ello que resulta extraño, que se indique en éste escenario que la determinación adolece de motivación</p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: Según la jurisprudencia del Consejo de Estado en sentencia del 4 de mayo de 2006, expediente 14576 señaló:</p> <p><i>“La falsa motivación se configura cuando no existe correspondencia entre la decisión que se adopta y los motivos que se aducen en el acto administrativo como fundamento de la misma, o cuando esos motivos no son reales o no existen, o están maquillados, circunstancias éstas en las cuales se presenta un vicio que invalida dicho acto.</i></p> <p>En este caso, los actos administrativos que determinaron la enajenación onerosa de los inmuebles Torre Colseguros y edificio Cardenal Crisanto Luque no se ajustan a la realidad, por cuanto no existen resultados que indiquen el peligro que representan para funcionarios y visitantes estos inmuebles, prueba de ello es que, para el caso de la Torre Colseguros, CISA la ofrece para subasta pública presentándola como un ícono del centro de la ciudad, resaltado su construcción y estructura física.</p>
<p>Respecto a los hallazgos con incidencia penal la CGR señala que los mismos resultan vagos e imprecisos y generan, una dificultad seria en el ejercicio de contradicción y defensa, en la medida que si las presuntas imputaciones no se determinan con la claridad suficiente en el aspecto fáctico, cualquier esfuerzo contrargumentativo resulta inane por falta de delimitación específica del cargo.</p> <p>Cuál es el documento sobre el cual recae la imputación</p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: El Código de Procedimiento Civil, artículo 251, sobre las distintas clases de documentos señaló:</p> <p>“Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en</p>

de una actividad ideológica falsaria para determinar quién o qué personas son las responsables de la actuación. Una imputación genérica contraviene el principio de derecho penal de acto y configura una clara imposibilidad de ejercer en debida forma el derecho de defensa y a la contradicción.

Los hallazgos se refieren de manera genérica e indistinta al contrato, a los estudios previos, a las justificaciones, a las actas de entrega, pero no se precisa con suficiencia y con determinación cuáles de dichos documentos con los que se consideran espurios en su contenido. Y ello resulta trascendental no solo en cuanto al ejercicio de la defensa sino desde la perspectiva misma de la configuración de la conducta típica, toda vez que se requiere para la configuración del injusto típico que el funcionario público en ejercicio de sus funciones, esto es que el documento que se extiende esté dentro del ámbito de su competencia.

lápidas, monumentos, edificios o similares.

Los documentos son públicos o privados.

Documento público es el otorgado por funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención.

(...).

Por su parte el Código Penal, artículo 286 define así el delito de Falsedad Ideológica en Documento Público:

“El servidor público que en ejercicio de sus funciones al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad (...).” Sobre el delito de falsedad ideológica en documento público jurisprudencialmente tenemos varios pronunciamientos así:

“La descripción comportamental recogida en el tipo de falsedad ideológica en documento público, alcanza realización, ha sido dicho, cuando el empleado oficial, en ejercicio de sus funciones, extiende documento que pueda servir de prueba y consigna en él una falsedad o calla total o parcialmente la verdad, independientemente de los cometidos ulteriores que hubiese perseguido con su conducta, pues lo que la norma protege es la credibilidad en el contenido de tales documentos dada por el conglomerado, en cuanto se ha convenido otorgarles valor probatorio de las relaciones jurídico-sociales que allí se plasman”.

“Pero esta verdad, y la realidad histórica que ha de contener el documento oficial, debe ser íntegra, en razón a la aptitud probatoria que el medio adquiere y con la cual ingresa al tráfico jurídico. En virtud de ello, el servidor oficial en la función documentadora que le es propia, no solo tiene el deber de ceñirse estrictamente a la verdad sobre la existencia histórica de un fenómeno o suceso, sino que al referirla en los documentos que expida, deberá incluir las especiales modalidades o circunstancias en que haya tenido lugar, en cuanto sean generadoras de efectos relevantes en el contexto de las relaciones jurídicas y sociales” (Sentencia Cas. Mayo 19 de 1999. M.P. Dr. ARBOLEDA RIPOLL).

En el caso del traslado de sede de la CGR, existen documentos que no se ajustan a la verdad, a

través de los cuales la doctora SANDRA MORELLI RICO, en calidad de Contralora General de la República, afirmó del inmueble denominado Torre Colseguros que: *“Este edificio es un chiste. No se puede hablar por celular. Las condiciones de seguridad son patéticas. No es antisísmico. Cuando llueve empieza a salir el agua por los ascensores. Los empleados no tienen donde sentarse”* (ver pg. 21)

Sobre estas declaraciones no existen estudios probatorios que las sustenten, por ejemplo no se realizó el estudio de sismo resistencia de la Torre Colseguros, para determinar su riesgo, tampoco obran estudios de seguridad del sector o solicitudes para que el mismo mejorara sus niveles para funcionarios y visitantes.

Es decir, la CGR transmitió un temor que hasta el momento no ha logrado ser probado en forma contundente, según el cual las antiguas sedes representaban un peligro para la vida humana debido a sus condiciones sismoresistentes de construcción. Esta infundada propagación de temor llevada hasta los medios de comunicación continúa hoy en día, tal como se puede apreciar en la página 17 el derecho de contradicción ejercido por la CGR, según la cual:

“(...) fueron múltiples las causas que dieron origen al traslado de sede, las cuales se mostraron como necesarias y urgentes, teniendo en cuenta el peligro evidente que representaban las edificaciones enajenadas para la seguridad y la salud de los funcionarios y visitantes. (...) de lo anterior se colige que en el traslado si existió un fundamento claro, anular los altísimos riesgos creados por la vetustez e inconveniencia de espacios vitales existentes en las edificaciones propias.”

Concluimos entonces que la CGR falta a la verdad al descalificar las condiciones de seguridad que ofrecían los antiguos inmuebles, para justificar el traslado a Gran Estación II.

Observación No. 2: Connotación fiscal, penal, disciplinaria y administrativa.

De conformidad con los estudios previos del contrato de arrendamiento 233 de 2012 y con el oficio 2-2011-035433 del 31 de octubre de 2011 del Ministerio de Hacienda, el objetivo final del mencionado contrato era garantizarle a la CGR el tiempo necesario para realizar las labores de adecuación, modernización y conservación de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque²⁵, el cual no se cumplió por causas imputables directamente a la CGR en atención a los siguientes hechos:

1. Previo al momento de firmar el contrato 233-2012, no había garantizado la realización de la evaluación diagnóstica integral de las edificaciones, destinada a identificar las obras y adecuaciones a ejecutar en caso de ser necesarias.
2. Posterior a la firma del contrato tampoco realizó a costa suya las evaluaciones diagnósticas integrales de las edificaciones, a pesar de que por el grado de ocupación en ellas sí podía adelantarlas, sin que por esto se hubiera causado detrimento patrimonial.
3. Vendió los inmuebles sin saber con precisión si eran o no funcionales para el desarrollo de sus actividades misionales, incumpliendo lo señalado en los estudios previos del contrato 233 de 2012 en este sentido.

Esta situación obedece a una deficiente planeación contractual y administrativa, a una gestión fiscal antieconómica, ineficiente, inefectiva e ineficaz y a una presunta falta a la verdad relacionada con los hechos que motivaron el traslado de su sede central. Lo anterior, va en contra de lo dispuesto en el art. 209 Constitucional, Código Penal, art. 286; Ley 734 de 2002, art. 34, numerales 1 y 15, art. 35, numeral 1; la Ley 80 de 1993, art. 25 num. 6, art. 26, num. 7 y la Ley 610 de 2000, art. 6, lo cual tiene como efecto una innecesaria enajenación de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque a CISA e incertidumbre sobre el futuro de la sede central de la CGR.

Por lo tanto, los recursos públicos destinados al pago de los contratos 233-2012 y contratos conexos no cumplieron con el fin propuesto, generando un presunto detrimento patrimonial superior a \$54.091.327.959

CONTRADICCIÓN DE LA CGR:

En la asamblea de propietarios del Centro Colseguros del 02 de agosto de 2012 se autorizó a la CGR adelantar los estudios de vulnerabilidad y análisis de la Torre Colseguros, advirtiendo que no aportaría la alícuota que les correspondía a los demás propietarios. Por tal motivo le hubiera correspondido a la CGR aportar \$250.000.000 adicionales al presupuesto aprobado de \$1.950.000.000, lo cual no podía hacer porque:

- No contaba con esos recursos
- No los podía solicitar al DNP porque los estudios de sismoresistencia son la base para adelantar el reforzamiento estructural, el cual no es responsabilidad exclusiva de la CGR porque el edificio es una unidad y no es posible técnicamente efectuar obras de reforzamiento solo a los pisos y oficinas de propiedad de la CGR.
- La copropiedad podría negarse a adelantar las obras

CONCLUSIÓN: La observación se mantiene.

No es posible aceptar el argumento porque:

- El desembolso por parte de la Nación de los recursos necesarios para el pago del contrato 233 de 2012 tenía como finalidad que la CGR se trasladara temporalmente mientras llevaba a cabo la adecuación y modernización de las antiguas sedes, al tiempo que las conservara, no que las enajenara; por lo tanto era necesario que la CGR garantizara antes de la firma del mencionado contrato que tenía todo listo para realizar las evaluaciones integrales de esas edificaciones, que como el propio organismo de control ha reconocido en la página 15 de la contradicción era un “requisito sine qua non para conocer el costo del reforzamiento estructural”. En este sentido, las consecuencias de la decisión adoptada por la asamblea de propietarios del Centro Colseguros obedecen a

²⁵ Es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para lograr fines mayores

de reforzamiento estructural que se requiriesen una vez culminados los estudios.

la falta de previsión de la CGR, quien en cumplimiento del principio de planeación administrativa y contractual ha debido solucionar previo a la firma del contrato 233 de 2012 todos los asuntos necesarios para que el proceso de modernización, adecuación y conservación de sus antiguas sedes se llevara a cabo de manera integral de ser necesario.

- Dado el coeficiente de ocupación que la CGR tenía en el Centro Coleseguros y en consideración a la salvaguarda de los intereses principalísimos protegidos desde la Carta Magna de quienes prestan sus servicios (a los cuales acude la entidad en la página 17 de la contradicción), el organismo de control si podía realizar la evaluación diagnóstica integral, sin que por ello se hubiera generado ningún daño al patrimonio público. Ello es así porque, si los resultados de los estudios hubieran demostrado que la CGR tenía razón en cuanto a sus aseveraciones sobre la condición de la Torre, entonces tendría en su poder elementos de juicio técnicos suficientes para exigir legalmente tanto el pago de los 250 millones, como su participación económica en el proceso de adecuación.

Por otra parte, si los resultados le hubieran dado la razón a los demás propietarios, entonces la CGR no podría endilgar favorecimiento a ninguno de ellos y el daño no hubiera ocurrido. En uno o en otro caso, los resultados de la evaluación diagnóstica permitirían aclarar plenamente la verdadera situación de la Torre, de tal manera que hubiera podido contar con elementos de juicio objetivos y técnicos que le permitiera saber con certeza si esa edificación verdaderamente representaba un peligro para la vida de funcionarios y visitantes, así como el costo de las adecuaciones que se pudieran necesitar. Finalmente, desde un punto de vista costo – beneficio, la CGR no logró demostrar técnicamente que la inversión de los 250 millones faltantes para realizar la evaluación integral de la Torre, era menos eficiente y anti económica que la cantidad de recursos públicos invertidos en el proceso de traslado más la pérdida de sus antiguas sedes centrales.

- La CGR parte de un supuesto que de ninguna manera encaja en la racionalidad legal, contractual, y planificadora del Estado

	<p>Colombiano al afirmar que no se buscaron los recursos necesarios para llevar a cabo la evaluación diagnóstica integral de la sede ubicada en el Centro Colseguros porque la asamblea podría negarse a contribuir en la realización de las obras de reforzamiento estructural. Primero, porque nunca probó que esas obras eran necesarias y segundo, porque de haberse demostrado que se requerían para proteger la vida de todos los que allí participaban, la CGR contaba con todos los recursos legales para asegurar la participación de toda la copropiedad en el proceso de adecuación.</p>
<p>A partir de los estudios de vulnerabilidad de la Torre Colseguros y el Edificio Cardenal Crisanto Luque, realizados por la Organización de Rescate Humboldt, Delima Marsh, Gessalud y Positiva Compañía de Seguros; la CGR presentó extractos de esos estudios con el fin de demostrar que las antiguas sedes están ubicadas en una zona de alta sismicidad y que debido a la época de su construcción, no cumplen con las normas colombianas de diseño y construcción sismoresistente NSR-10 y NSR-98. Adicionalmente, que tampoco reúnen las condiciones de seguridad, ergonomía y de salud ocupacional que le permitan a los funcionarios y visitantes estar en un ambiente adecuado y seguro.</p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: Los estudios señalados nunca concluyeron que realmente existía un riesgo inminente para la vida de los funcionarios o visitantes de la Torre Colseguros o del Edificio Cardenal Crisanto Luque debido a las condiciones sísmicas de la zona de su ubicación o al incumplimiento de las normas de sismoresistencia NSR-10 y NSR-98 por parte de las edificaciones, entre otras cosas porque para el caso de la Torre se ha demostrado que esta edificación sí fue construida con la norma de sismoresistencia americana de 1975, tal como lo indicó Delima Marsh en su informe del 26 de julio de 2011 y que se corrobora en la escritura pública 4957 del 31 de diciembre de 1976.</p> <p>Al contrario, los estudios señalados por la CGR terminan por concluir que para conocer realmente las condiciones estructurales de las edificaciones resultaba necesario realizar estudios técnicos, que a la postre serán los que la CGR nombrará en los estudios previos del contrato 233 de 2012 como la evaluación diagnóstica integral; en este sentido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A propósito de la Torre Colseguros, la Organización de Rescate Humboldt en abril de 2011 recomendó a la CGR realizar un estudio que determinara el estado actual de la estructura del edificio y aplicar un plan de acción correctivo para restaurar en el edificio la habitabilidad de seguridad y ergonomía básica requerida • A propósito del Edificio Cardenal Crisanto Luque la misma organización en abril de 2011 concluyó que las instalaciones del edificio requerían algunas mejoras puntuales para poder garantizar la seguridad contra incendios o eventos adversos y recomendó que se efectuaran los

estudios pertinentes de sismo resistencia.

- A propósito de la Torre Colseguros Delima Marsh en julio de 2011 indicó que se debía verificar la sismo resistencia de sus estructuras, recomendó diseñar un sistema contra incendios moderno y reconoció que aunque el edificio fue construido en 1975 y no se diseñó de acuerdo a la norma sismo resistente colombiana actual, su diseño si contempló la norma de sismo resistencia Americana de 1975.
- En el estudio realizado por Positiva a la Torre Colseguros se recomienda entre otras cosas: Capacitar al personal en pautas básicas para la prevención de riesgo público, manejo del miedo, de la ansiedad y el pánico ante situaciones de emergencia; que a la Contraloría General de la República inicie las gestiones pertinentes para determinar técnicamente la existencia del riesgo de daño estructural de las edificaciones la cual podría ser por medio de un estudio de diagnóstico del subsuelo y cimentaciones, que tenga en cuenta las condiciones ambientales de la zona centro; para evidenciar y atender las "patologías del edificio" es necesario contratar la realización de un estudio detallado de sismo resistencia el cual debe manejar componentes tanto en la parte hidráulica, eléctrica, de ventilación, de cimentación, de placas y de muros que deben contratar con una firma de ingenieros especializada en el tema, por cada administración de los edificios o por la entidad Contraloría General de la República; solicitar formalmente (por escrito) la participación y/o apoyo para determinar técnicamente el riesgo de posible daño estructural, al Comité Local de Emergencias — CLE y al Fondo de Prevención y Atención de Emergencias —FOPAE teniendo en cuenta sus funciones y evaluar si aplica el decreto 480 de 2009 especialmente en sus artículos 1, 2 y 7; de acuerdo a los resultados del estudio detallado de sismo resistencia especializado para evaluar la condición de las edificaciones, garantizar la gestión para la implementación de medidas estructurales (obras de manejo de aguas, obras de control y demás) las cuales son responsabilidad de la CGR, además de la gestión para la implementación de medidas no estructurales (reubicación de áreas, equipos, trabajadores).

- Finalmente, la CGR solicitó al FOPAE recomendaciones para minimizar las afectaciones a las que pudiera estar expuesta la Torre Colseguros frente a la ocurrencia de un sismo. Frente a lo anterior el FOPAE señaló que las edificaciones de ocupación especial del Grupo II no están obligadas a cumplir con los términos y procedimientos establecidos para la reglamentación de actualización de las edificaciones existentes para llevarlas a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva y que era necesario: realizar un estudio detallado de vulnerabilidad estructural con el objeto de determinar el tipo de intervención que debería implementarse a la edificación para llevarla a los niveles de seguridad requeridos de acuerdo con la Ley 400 de 1997; realizar un estudio detallado de vulnerabilidad funcional e implementar un plan de evacuación en caso de emergencias y que se tomaran todas las demás medidas necesarias, con el fin de garantizar la seguridad de todos los usuarios y del personal que labora al interior de la edificación.

En conclusión, los riesgos relacionados con desastres sísmicos presentados por la CGR no gozan de un sustento técnico y objetivo que permitan considerarlos adecuadamente fundamentados, porque para ello tenía que haber realizado las evaluaciones que los estudios referidos recomendaron realizar y de los cuales la CGR tenía conocimiento antes de la firma del contrato 233 de 2012, por lo cual estaba en la obligación de haber garantizado su realización antes de la firma del mencionado contrato para cumplir con el objetivo dado a los recursos públicos otorgados por la Nación para trasladarse temporalmente mientras adecuaba, modernizaba y conservaba sus antiguas sedes.

Igualmente, la CGR informó que los mencionados estudios señalaban riesgos originados en la vetustez, el deterioro y el síndrome de edificio enfermo de la Torre Colseguros y del Edificio Cardenal Crisanto Luque relacionados con: grietas en paredes y techos, fallas continuas de ascensores, inestabilidad de cielos rasos, humedades y filtraciones en sótanos, sistema de drenaje insuficiente, deficiencias en redes hidráulicas, sanitarias, eléctricas, voz y datos, patología en cimentaciones, parqueaderos insuficientes, vulnerabilidad estructural y

No es posible aceptar el argumento porque: Al tiempo que los estudios referidos señalan los riesgos mencionados por la Entidad, también realizan las recomendaciones para mitigarlos y prevenirlos. Adicionalmente, ninguno de los referidos estudios concluyó que las anomalías detectadas en la Torre Colseguros y en el Edificio Cardenal Crisanto Luque obligaban a la CGR a desalojarlos porque ponían en riesgo inminente la vida de los funcionarios o visitantes de la CGR.

funcional, manejo deficiente de residuos, presencia de materias inflamables y peligrosas, mobiliario no apto y desgastado, exposición a rayos ultravioleta, iluminación deficiente, sistemas de ventilación deficiente y en mal estado, desorden en la distribución de oficinas, hacinamiento, sistema contra incendio deficiente, sistema de evacuación deficiente, sistema de atención de emergencia deficiente, helipuerto no apto para uso, fachada en vidrio sin blindaje, fallas en el control de acceso y riesgos por ataques terroristas.

Todos los riesgos señalados eran susceptibles de prevención, por ese motivo se decidió trasladar temporalmente la sede de la CGR para llevar a cabo las adecuaciones necesarias.

De este conjunto de argumentos resulta necesario llamar la atención sobre cuatro de ellos que resultan contradictorios con relación al sustento del traslado y con relación a la nueva sede:

- El helipuerto: resulta contradictorio que se acuda a las condiciones del helipuerto de la Torre Colseguros para justificar el traslado de la CGR porque en la sede actual no se cuenta con esta infraestructura. Esta situación demostraría que la CGR no necesita de esta clase de servicios y por lo tanto el hecho que estuviera inhabilitado no representaba un riesgo para la Entidad.
- Vidrios sin blindaje: resulta contradictorio que se acuda a la falta de vidrios sin blindaje para justificar el traslado de la CGR, cuando, conforme al inventario detallado de los bienes por adhesión y destinación contratados, no se incluyen estos elementos en la sede actual. Esta situación demostraría que la CGR no necesita de esta clase de servicios y que por lo tanto su ausencia en las antiguas sedes no representaba un riesgo para la Entidad.
- Riesgos por ataques terroristas: en el informe de Delima Marsh se indica que el edificio Cardenal Crisanto Luque presenta mayor riesgo por AMIT (terrorismo) en vista que allí se guardan los archivos del grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR. Resulta contradictorio que el organismo de control acuda a este argumento para trasladar su sede central teniendo en cuenta que en la actualidad ese riesgo no se ha mitigado. Ello es así porque en la medida que exista el archivo de juicios fiscales y jurisdicción coactiva siempre existirá ese riesgo independientemente del lugar donde se encuentre, pero adicionalmente, en la actualidad ese archivo se encuentra en los inmuebles de la sede central de la CGR, incrementando de esa manera el riesgo para todos los funcionarios y visitantes de la entidad; cosa que no ocurría antes porque la entidad contaba con dos edificaciones y solo una de ellas se veía afectada por el riesgo señalado. Actualmente, el riesgo no solo lo corren todos

	<p>los funcionarios del nivel central de la CGR, sino los propietarios de los locales comerciales de Gran Estación II y los compradores y visitantes que a ellos acuden, con lo cual la CGR ha incrementado el número de posibles víctimas ante un ataque terrorista.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Edificio Enfermo: la CGR afirma que Positiva concluyó categóricamente que la Torre Colseguros padecía del síndrome de edificio enfermo (SEE), cosa que no es cierta porque lo que Positiva dijo fue que <i>“Teniendo en cuenta la edad de construcción de los edificios se podría evidenciar el SINDROME DE EDIFICIO ENFERMO (SEE) y ENFERMEDADES ASOCIADAS AL EDIFICIO (EAE). Para verificar lo anterior es necesario atender estas “patologías” mediante un estudio detallado de sismo resistencia el cual debe manejar componentes en la parte hidráulica, eléctrica, de ventilación (ductos), de cimentación, de placas, de muros, que deben contratar con una firma de ingenieros especializada en el tema, por cada administración de los edificios o por la empresa o entidad Contraloría General de la República.”</i> (negritas fuera de texto). Por lo tanto, teniendo en cuenta que la evaluación diagnóstica integral de esa edificación nunca se realizó, la CGR no puede concluir que la Torre Colseguros, ni el Edificio Cardenal Crisanto Luque padecían efectivamente del síndrome de edificio enfermo (SEE).
<p>Debido a los argumentos señalados la CGR afirma que <i>“(…) es claro que la modernización y actualización de la infraestructura de las 2 sedes de la CGR sería enormemente costosa para el Estado, no solo por la vetustez de las edificaciones sino porque las dos edificaciones suman 23.573 m2 que albergaban en ese momento (junio de 2012) a 2.284 funcionarios de la CGR y ocupando áreas muy disímiles (congestión y amontonamiento en unas dependencias y puestos de trabajo por encima del estándar en otras), con una ocupación promedio por persona de 6.99m2”.</i></p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: Así como esa Entidad lo reconoció en la página 15 de la contradicción, la evaluación diagnóstica de sus antiguas sedes era un requisito sine cuan non para conocer el costo del reforzamiento estructural y demás adecuaciones. Debido a que dicha evaluación no se realizó, la CGR no cuenta con cifras concretas que señalen con precisión el valor de las obras que debían ejecutarse en las antiguas sedes para llevar a cabo su adecuación y modernización. Adicionalmente, esta situación le impide a la CGR demostrar que era más costoso realizar las obras de adecuación que el valor que ha pagado por concepto del arrendamiento de la actual sede, o que para la realización de esas obras era necesario el traslado, o que esas edificaciones ya no resultaban funcionales para el cumplimiento de la misión de la Entidad, o que el valor de las adecuaciones era más costoso e</p>

<p>La CGR indicó que debido a que su sede central estaba distribuida entre el Edificio Cardenal Crisanto Luque y el Centro Empresarial Colseguros (Torre más Plataformas) se presentaba una alta dispersión de la Gerencia Administrativa y financiera, la Gerencia del Talento Humano y la Delegada de Ciudadana. También señaló que como consecuencia de ello se presentaba ineficiencia en las oficinas de la CGR y se alargaba la entrega de la correspondencia 2 o 3 días en promedio. También indicó que, el sector de las antiguas sedes es reconocido por la inseguridad, los atracos y los robos, especialmente a partir de las horas de la tarde.</p>	<p>ineficiente que adquirir una sede nueva.</p> <p>No es posible aceptar el argumento porque: La situación descrita por la CGR hubiera podido resolverse poniendo en práctica una estrategia de reorganización institucional que permitiera mejorar la eficiencia de los procesos que se veían afectados por el hecho de contar con dos edificaciones para el desarrollo de las actividades del nivel central. Como se dijo anteriormente, son muchas las entidades públicas en el país que atienden desde diferentes sedes en la misma ciudad y no por ello se afecta el normal desarrollo en cumplimiento de sus funciones, todo depende de la organización y planeación para cumplir con los fines del Estado. Por otra parte la CGR tampoco ha podido demostrar que la solución más económica, eficaz, y eficiente para solucionar los inconvenientes señalados era el traslado; tanto es así, que tampoco pudo evidenciar al grupo auditor el impacto en el cumplimiento de las labores misionales que ocasionó el traslado.</p> <p>Por otra parte, la CGR tampoco demostró haber realizado estudios de seguridad o labores con la Policía Nacional o la alcaldía local para implementar estrategias tendientes a mejorar la seguridad del sector; de tal manera que cuente con elementos de juicio técnicos que le permitieran asegurar que no existían alternativas distintas al traslado para enfrentar los riesgos señalados.</p>
<p>En relación con la posible falsedad ideológica en documento público, la CGR indicó que la presunta vulneración al bien jurídico de la fe pública estaría relacionada con los elementos expuestos en la observación No.5 y que se relacionan con la diferencia que existe entre las actas de entrega de las oficinas funcionales del 12 de septiembre de 2012 y el informe presentado con ocasión del contrato 234 de 2013, en el cual se evidencian incumplimientos por parte de P y D relacionados con las condiciones de entrega de las mencionadas oficinas. A continuación, indicó que si el contrato 233 de 2012 contuviese una falta de conformidad con la realidad, según la cual, al día 15 de septiembre de 2012 debían estar listas la totalidad de las obras y acabados, así como estar completamente equipadas e instaladas las divisiones e inmuebles por adhesión y destinación, y posteriormente se establece que para fecha posterior existían detalles que indicaban que todavía no se encontraban terminadas las obras, este hecho, haber recibido “con forme a lo acordado” no constituye una FALSEDAD IDEOLÓGICA EN</p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: Es claro que la CGR no hizo mención de manera particular a desvirtuar la connotación del presunto delito de falsedad ideológica en documento público para la presente observación.</p> <p>Por lo cual se mantiene y reitera que documento público conforme la definición del Código de Procedimiento civil son los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares otorgado por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención.</p> <p>Para el caso bajo análisis, se puede concluir que la CGR de forma dolosa defraudó la fe pública al</p>

DOCUMENTO PÚBLICO, pues no basta una simple y aparente contrariedad de la conducta con lo dispuesto en el tipo penal, sino que requiere que con ese comportamiento se lesione o se ponga en peligro, de manera efectiva, el bien jurídicamente tutelado de la confianza en la capacidad certificadora de la administración pública a través del servidor que extendió el acta.

indicar de manera categórica y sin haber realizado la evaluación diagnóstica integral de la Torre Colseguros y del edificio Cardenal Crisanto Luque, que tales edificaciones representaban un peligro para la vida humana, que su infraestructura era insuficiente para las nuevas necesidades de la Entidad y que los costos de su adecuación eran demasiado elevados; todo lo anterior con el fin de justificar el traslado a las oficinas de Gran Estación II y la posterior venta de las mencionadas edificaciones.

Igualmente, se evidencia que la falsedad ideológica en documento público existe porque, en lo que tiene que ver con la Torre Colseguros, a diferencia de la CGR, para el colector de activos CISA, ese inmueble, sin estudios ni adecuaciones adicionales, es calificado como un edificio emblemático, construcción que cuenta con un total de 14 ascensores que garantizan un óptimo servicio a los residentes y visitantes, edificio icónico, edificio con oficinas que por no tener columnas centrales sus espacios son mucho más aprovechables, edificación que se construyó con normas muy superiores a las que existían en su momento y que debido al hecho que se le quitaron 10 pisos, sus especificaciones técnicas de carga cumplen con cualquier diseño que hoy se calcule; ubicado estratégicamente en un polo de desarrollo de la capital y que por todo lo anterior representa una excelente oportunidad de negocio; la cual se encuentra en proceso de venta por valores muy superiores a los recibidos en el proceso de enajenación.

Observación No. 3: Connotación fiscal, disciplinaria y administrativa.

La CGR en su traslado a Gran Estación II no llevó consigo bienes muebles que se encontraban en uso y en buen estado ubicados en las sedes de la Torre Colseguros y Edificio Cardenal Crisanto Luque, por valor de \$3.304.737.632, los cuales fueron reintegrados al almacén en los meses de septiembre a diciembre de 2012.

De los anteriores bienes la entidad en el 2013 hizo distribuciones a las gerencias departamentales y al nivel central; sin embargo, dejó muebles arrumados y sin ningún uso por valor de \$2.990.460.879 correspondiente al 90.49% del total, actuando en contravía de lo ordenado en la Ley 610 de 2000 Art. 7° y Ley 734 de 2002, art.34, numeral 22.

Esta situación evidencia falta de planeación de la CGR frente a sus bienes muebles y la posible pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas. Los anteriores bienes podrían terminar loteados y rematados por un valor mínimo dado que aún permanecen deteriorándose en el almacén por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas.

Adicionalmente, con este proceder, la CGR termina por hacer ineficiente, ineficaz, inefectiva y antieconómica la inversión de los recursos públicos que se utilizaron para adquirir esos bienes muebles, ocasionando un presunto detrimento patrimonial en cuantía aproximada de \$122.379.376 correspondiente al saldo en libros pendiente por depreciar de esos bienes.

Contradicción de la CGR:

La base sobre la cual se pretende derivar un detrimento patrimonial sobre la suma mencionada, corresponde a un valor atado a un hecho futuro e incierto, que a la fecha del trabajo de campo realizado por el Ente auditor no había ocurrido. La hipótesis que soporta la observación planteada tiene como premisa "la posible pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas y el eventual loteo y remate de los bienes por un valor mínimo de venta."

Ninguna de las premisas que componen la hipótesis planteada dentro de la observación se han dado efectivamente dentro del proceso de depuración de los inventarios de la Entidad, toda vez que los bienes que se encuentran en buen estado después del proceso de depuración y clasificación fueron remitidos a las gerencias departamentales y actualmente están siendo aprovechados en cada una de las ciudades a las que se enviaron y aquellos que no fueron aptos para el funcionamiento de las sedes en el Nivel desconcentrado, conforme al Decreto 1510 de 2013 serán ofrecidos en primera instancia a otras Entidades del Estado que así lo requieran por un término de 30 días hábiles, adjudicándolos a aquellas que en primer orden hubiere manifestado su interés de recibirlos a título gratuito, caso en el cual no puede hablarse de detrimento patrimonial.

En estas condiciones, las probabilidades de que los bienes que están en buenas condiciones terminen rematados, el precio mínimo de venta será calculado conforme a las condiciones técnicas de los mismos, de tal manera que se garantice que el precio sea objetivo y de acuerdo con las condiciones comerciales de los muebles que pudieran llegar a ser objeto de una subasta.

Conclusión: La observación se mantiene.

No es posible aceptar el argumento porque: Cuando la CGR tomó la determinación de trasladarse al edificio Gran Estación II, dejó en almacén bienes muebles en buen estado que utilizaba hasta ese momento; los que tuvieron el siguiente destino:

- Parte de esos bienes fueron distribuidos en el nivel central y en las Gerencias Departamentales de la CGR
- Otra parte fue objeto de loteo para remate.
- El resto se encuentra en la bodega desde hace 22 meses, bienes que pueden terminar deteriorándose por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, por cuanto no se encuentran protegidos según el resultado verificado en la visita realizada que tiene como soporte registro fotográfico.

La CGR en la carpeta 2, folio 194 del derecho de contradicción ejercido a esta observación afirma que se encuentran elementos de menor y mayor cuantía trasladados a la bodega de inactivos que se encontraban en la Torre Colseguros y Cardenal Luque por traslado de sede al edificio de Gran Estación II por valor de \$718.168.705, y que su fecha de adquisición se circunscribe al período del 15 de febrero de 1993 y el 8 de febrero de 2010.

"En primer lugar es importante advertir que la afirmación realizada por el equipo auditor relacionada con el estado de los muebles que fueron reintegrados al almacén a finales del año 2012, no se ajusta a la realidad. De hecho, la misma observación evidencia que el porcentaje de bienes que se encontraban en buen estado corresponde a aquellos que fueron remitidos a las Gerencias Departamentales y al Nivel Central, cuyo valor asciende a la suma de \$300.104.264, según el cuadro resumen a folio 93 a 94, que tiene como base los comprobantes de salida de inventarios, cuya copia se anexa a folios 95 a 165. El resto de mobiliario y enseres son los que hoy en día ascienden en libros a la suma de

<p>No se entiende como hoy en día, es la propia Auditoría General de la República la que recrimina el actuar de la Contraloría por el simple hecho de que a la fecha de la visita del equipo auditor al inmueble denominado Cardenal Crisanto Luque, aún estuviera un porcentaje del 90% de los bienes reintegrados al almacén; recriminación derivada de un análisis simple y alejado del verdadero proceso y trabajo de depuración que realizó la Contraloría a sus inventarios y además desconociendo totalmente los procesos de organización, clasificación y conceptualización técnica de viabilidad de baja de cada uno de los elementos.</p>	<p>\$122.379.376" resaltado fuera de texto.</p> <p>No es posible aceptar el argumento porque: La AGR en esta observación no controvertió la actuación de la CGR en la depuración de los inventarios, la organización, clasificación y conceptualización técnica de cada uno de sus elementos, sino la falta de aprovechamiento de los bienes con vida útil y en buen estado, su abandono (tal y como lo pudo corroborar el equipo auditor en visita de campo que se soporta en registro fotográfico) y el daño causado por el transcurrir del tiempo y las condiciones de almacenamiento observadas.</p>
<p>Ninguna de las premisas que componen la hipótesis planteada dentro de la observación se han dado efectivamente dentro del proceso de depuración de los inventarios de la Entidad, toda vez que los bienes que se encuentran en buen estado después del proceso de depuración y clasificación fueron remitidos a las gerencias departamentales y actualmente están siendo aprovechados en cada una de las ciudades a las que se enviaron y aquellos que no fueron aptos para el funcionamiento de las sedes en el Nivel desconcentrado, conforme al Decreto 1510 de 2013 serán ofrecidos en primera instancia a otras Entidades del Estado que así lo requieran por un término de 30 días hábiles, adjudicándolos a aquellas que en primer orden hubiere manifestado su interés de recibirlos a título gratuito, caso en el cual no puede hablarse de detrimento patrimonial. En estas condiciones, las probabilidades de que los bienes que están en buenas condiciones terminen rematados, el precio mínimo de venta será calculado conforme a las condiciones técnicas de los mismos, de tal manera que se garantice que el precio sea objetivo y de acuerdo con las condiciones comerciales de los muebles que pudieran llegar a ser objeto de una subasta.</p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: La CGR en su contradicción confirma que no realizó una planeación adecuada en el momento del traslado ni con antelación a este, en lo que tiene que ver con el manejo y destino de los bienes muebles de las antiguas sedes. No se encontró evidencia de entrega de bienes a otras entidades del estado a título gratuito; adicionalmente, cabe destacar que a la fecha han pasado 22 meses desde su traslado y aún hay bienes en buen estado y sin prestar ningún uso.</p> <p>La CGR afirma que los bienes no se pueden vender a precios en libros, que se deben vender a precios de comercio, por lo anterior está confirmando que entre más tiempo pase el valor de venta será menor, volviéndolos cada día más obsoletos y si no se utilizan más, terminarán por darles de baja, asumiendo la depreciación pendiente como pérdida en baja de bienes.</p>

Observación No. 4: Connotación penal, disciplinaria y administrativa.

El contrato 233-2012 suscrito por la CGR y P Y D consistió en arrendar los inmuebles de Gran Estación II que actualmente ocupa la CGR y en adquirir de forma financiada los bienes por adhesión y destinación utilizados para su adecuación. A la terminación del contrato de arrendamiento (6 de agosto de 2014), la CGR se reputará dueña de los mismos, previo pago de la compensación pactada contractualmente.

Es decir, se presenta una combinación de contratos (arrendamiento de los inmuebles de Gran Estación II y operación de crédito por los bienes por adhesión y destinación) que resultan en uno mixto atípico, pero que se

debe regir por la normatividad del tipo contractual prevalente.

ITEM	VALOR	PORCENTAJE
PAGO OFICINAS INCLUIDO PARQUEADERO	\$37.958.054.478	42,21%
PAGO INMUEBLES POR ADHESION Y DESTINACION INCLUIDA COMPENSACIÓN	\$51.959.530.675	57,79%
TOTAL	\$ 89.917.585.153	100,00%

Fuente: Contrato 233 de 2012 y relación de pagos aportados por la CGR

Las cifras del cuadro anterior muestran que al comparar lo que la CGR pagaría hasta el 06 de agosto de 2014 por arrendamiento de oficinas y parqueaderos frente al pago por los bienes por adhesión y destinación, se evidencia que este último concepto tiene una mayor participación porcentual (57.79%), por lo que se puede concluir que el contrato prevalente corresponde a la operación de crédito para la adquisición de dichos bienes.

Adicionalmente, utilizó de manera inadecuada la figura de vigencias futuras para adquirir los bienes por adhesión y destinación, pues una autorización de esta clase no está diseñada para pagar en el futuro bienes o servicios recibidos en el presente, sino para contratar y pactar en el presente la entrega y el pago de bienes y servicios en el futuro, concluyéndose que la entidad presuntamente no cumplió el procedimiento para acceder a una operación de crédito público al solicitar aprobación de vigencias futuras para pagarle a plazos al Constructor-financiado, Proyectos y Desarrollo.

Lo anterior desconoce la normativa consagrada en la ley 80 de 1993 art.41, el Decreto 2681 de 1993, art. 17 y la ley 734 de 2002, art. 34 num, 1 y 3 por la indebida tipificación en los estudios previos del contrato que se pretendía realizar, lo que causó el desconocimiento de los procedimientos establecidos para el tipo de contrato y la aceptación de cláusulas innecesarias y antieconómicas para un traslado temporal a la sede de Gran Estación II.

Contradicción de la CGR:

En desarrollo del principio de conmutatividad y de interés real de las partes en desarrollo del art 6 parágrafo 2 contractual que indica:

1. Las partes ajustándose a las normas contables vigentes determinaron un tiempo de depreciación total de éstos bienes en 10 años.
2. Los inmuebles por adhesión y aquellos por destinación fueron diseñados e instalados conforme a las necesidades de la arrendataria, quien por ello podrá hacerse dueña de éstos, una vez termine el contrato por cualquier causa y en cualquier momento siempre y cuando así lo manifieste. Pero mientras no termine o finalice la relación jurídica, el contrato de arrendamiento continua vigente.(subrayado fuera del texto)

c) Sin perjuicio que el arrendador en virtud del principio

Conclusión de la AGR: La observación se mantiene

No es posible aceptar el argumento porque:

La conmutatividad contractual *“se edifica sobre la base del equilibrio, de la igualdad o equivalencia proporcional y objetiva de las prestaciones económicas y por consiguiente las condiciones existentes al momento de la presentación de la propuesta y de la celebración del contrato”*²⁶

Para el presente caso, la CGR al asumir no solo un pago mensual por el arrendamiento de los bienes por adhesión y destinación, en vigencia del contrato, sino que amparados en que dichos bienes se habían instalado según su solicitud, a

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera Rad. 18836 del 22 de junio de 20111. CP Orlando Santofimio Gamboa

de equidad haga efectivo el pago a la arrendataria de los valores consignados en el acta de entrega, una vez descontada la depreciación del bien 10% anual.

Una vez superado los 10 años si la Entidad estatal continúa con el arrendamiento, puede seguir disfrutando de los bienes, los cuales serán de su propiedad, sin necesidad de erogar suma alguna de dinero. Caso contrario, si la arrendataria termina el contrato antes de los 10 años, no está obligada a adquirir dichos bienes.

Es posible que la CGR, nunca se hará propietaria de los inmuebles por destinación y adhesión, pues puede ocurrir que pasados los 10 años termine el contrato y los mismos deban ser dados de baja por el arrendador, evidenciando con ello que la razón de ser de la estipulación contenida en ésta cláusula se hizo de manera exclusiva en orden a mantener la conmutatividad y no de efectuar un acto jurídico secundario o velado con la finalidad de obtener la propiedad de los inmuebles por destinación o adhesión

pagar un saldo para adquirir su propiedad y reputarse dueña de los mismos.

Lo anterior desnaturaliza el contrato de arrendamiento pues hace más oneroso es componente que el valor pagado por el disfrute de las oficinas y los parqueaderos, tal como se evidenció en el cuadro inicial de la observación.

Tal condición no es interpretación del equipo auditor, por el contrario hace parte del contrato en su cláusula SEXTA "(...) *La arrendataria se reputará dueña y adquirirá pro tanto el derecho de disposición plena de tales bienes a partir del momento de la terminación del contrato por cualquier causa (...) si el contrato termina antes de 10 años, el arrendatario pagará a favor del arrendador a título de compensación una suma igual al resultante de restarle el valor comercial el 10% de depreciación por cada año completo. Terminado el arrendamiento la arrendataria deberá retirar las divisiones, puestos de trabajo, escritorios y en general todos los inmuebles por destinación y por adhesión de manera inmediata.*"

Por qué si el contrato en su cláusula 3 señala la duración del mismo por 2 años, la CGR se impuso la obligación de asumir depreciaciones e incrementos de IPC año a año por 10 años de estos bienes por adhesión y destinación; la compensación más el valor mensual pagado por tales bienes, en vigencia del contrato supera el valor que finalmente se asume por el arrendamiento en sí del Edificio.

Adecuaciones como, la pintura de las paredes, instalaciones sanitarias, los pisos, barra de discapacitados, red contra incendios entre otras, son bienes y servicios que mínimamente puede ofrecerse a cualquier arrendatario en un centro empresarial de oficinas, no exigencias exclusivas de la CGR, entonces por qué debe la entidad una vez termine el arrendamiento del Edificio y parqueaderos llevárselos si la utilidad de dichos bienes se observa es en el mismo edificio no desmontado, ni roto dado que no es cierto lo afirmado en la contradicción referente a que si el contrato termina antes de los 10 años no está obligada a adquirir dichos bienes.

	<p>Por otro lado, no es de la naturaleza de un contrato de arrendamiento el pagar compensaciones a cambio de la propiedad de bienes cuando lo que se busca con un arrendamiento es el uso y goce de bienes a cambio de un canon. Peor aun cuando el valor para reputarse dueña en un contrato que vence el 6 de agosto de 2014 equivale al 57.79% del total pagado entre el arrendamiento del edificio y canon por los bienes por adhesión y destinación.</p> <p>Respecto a otros escenarios tales como que los bienes después de 10 años se puedan dar de baja son hipotéticos que se escapan de la fecha cierta del contrato 6 de agosto de 2014, por lo cual no se ahondará en el análisis de los mismos.</p>
<p>La compensación no corresponde a una operación de crédito, se reitera que el contrato es solo uno y corresponde a contrato de arrendamiento.</p> <p>No es el valor de las prestaciones las que definen si un contrato es de un tipo o de otro, son los requisitos de su esencia los que identifican la tipología contractual.</p>	<p>No es posible aceptar el argumento porque: Para esta auditoria la operación de crédito se configura cuando la CGR acuerda con P y D que éste le entregue unos bienes (por los que mensualmente paga un valor y al finalizar el contrato amortiza el saldo con el fin de reputarse dueño de los mismos) y la CGR a plazos le va pagando el valor aumentado de los mismos.</p> <p>La figura asumida para el pago de los bienes por adhesión y destinación muda el contrato de arrendamiento simple y lo combina con uno de crédito a proveedor pues debe la CGR pagar un saldo proporcional a lo ya pagado por estos bienes para reputarse dueño de éstos, esta cláusula afecta de forma sustancial las obligaciones y costos que asume la entidad pública frente a lo que simplemente denominaron arrendamiento.</p> <p>Así las cosas, aunque la CGR insiste en que sólo quiso celebrar un tipo específico de contrato y le dio un nombre para ello, es realmente el contenido de sus elementos esenciales los que permiten conocer la finalidad práctica que se ha denominado también como causa-final (elemento teleológico) del contrato.</p> <p>Revisando lo anterior, los requisitos de la esencia del contrato de arrendamientos son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Goce de una cosa. Tenencia a título de goce del bien. 2. Precio: Pago periódico que toma el título de canon.

Con base en lo anterior, no es de la esencia del arrendamiento asumir obligaciones calculadas a 10 años y adquirir la propiedad de los bienes por adhesión y destinación, si solo se deseaba arrendar un bien amoblado, ¿cuál era la finalidad de estipular obligaciones tales como pagar compensaciones y retirar los bienes por adhesión y destinación una vez se termine el contrato?

Esto último no encaja en ninguno de los requisitos de la esencia del contrato de arrendamiento.

Por otra parte, respecto a los bienes por adhesión y destinación, se entiende que estos fueron pactados por exigencia de la CGR, y que no es un arrendamiento sino un financiamiento a través de un crédito del proveedor lo que realmente se acordó para que al final no solo se transfiera el uso y goce sino la propiedad de los mismos luego de cubrir un saldo.

Esta unión de contratos típicos generó el interrogante relacionado con el régimen jurídico bajo el cual debía regirse, para ello se recurre a la teoría de la absorción la cual señala que *“se debe aplicar al contrato mixto las normas correspondientes al contrato típico del cual provenga el elemento o prestación prevalente en ese contrato atípico, en otras palabras, conforme a esta teoría el juzgador deberá establecer cuál es el elemento que en ese contrato mixto prevalece sobre los demás y de acuerdo con esa información, aplicar las normas del contrato al cual pertenece aquel”*

Para el caso, se reitera, que la condición de asumir depreciaciones por 10 años cuando el contrato inicialmente es por 2, los pagos de saldos una vez termine el contrato y el asumir la propiedad de los mismos, prevalece sobre el simple hecho de entregar un bien para el disfrute y pagar mes a mes un canon.

Esta violación de la Ley 80 de 1993, confluye en una celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en los términos del artículo 410 del Código Penal en consonancia con el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011, estipula que *“El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los*

requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.”

Conducta punible que se ajusta al presente, toda vez que se omitió el trámite para realizar la operación de crédito público que permitiera a la entidad financiar la adquisición de los bienes por adhesión y destinación, en los términos de la cláusula 6 del contrato 233-2012.

Así mismo, la adecuación de las instalaciones (inmuebles por adhesión) del Edificio Gran Estación debía, conforme a las modalidades de selección contenidas en la ley 1150 de 2007 adelantarse por licitación pública, al igual que la adquisición del mobiliario (Inmuebles por destinación) contratarse a través de la modalidad de subasta inversa por ser bienes de características técnicas uniformes. Es decir, el haber adelantado todo el proceso de adquisición financiada en el tiempo por parte del proveedor desconoció no solo los tipos contractuales sino que vulneró la modalidad de contratación al celebrar todo mediante la contratación directa.

Observación No. 5: Connotación penal, disciplinaria y administrativa.

En el contrato 233-12 se indica que la entrega material de las oficinas funcionales deberá realizarse a más tardar el 15 de septiembre de 2012, con la totalidad de obras y acabados, así como, haber equipado e instalado divisiones e inmuebles por adhesión y destinación.

Posteriormente, con ocasión de la ejecución del contrato 234-2013²⁷ se presenta un informe de mantenimiento de las oficinas de Gran Estación fechado del 15 de agosto de 2013 el cual evidencia incumplimientos de las obligaciones por parte de P Y D relacionados con:

- *“Falta de pintura en las paredes y techo de la cafetería del 10 piso costado oriental*
- *Falta instalar varios puestos de trabajo del piso 10 en Anticorrupción*
- *Sin terminar las obras del costado occidental, todo el espacio es un área abierta.*
- *No se han continuado los trabajo de la oficina de comunicaciones y la secretaria privada”*

²⁷ Cuyo objeto es la Prestación de servicios profesionales para apoyar técnicamente los procesos de inversión de adquisición, renovación y adecuación de las diferentes sedes de la CGR. Visto en <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-12-1715103>

El 15 de octubre de 2013, la misma Contratista realizó una nueva inspección del edificio y entre otras observaciones formuló las siguientes:

- “En el piso 8 a la fecha están pendientes por adecuar algunas de las oficinas de regalías y agropecuaria, fugas de agua y filos sin arreglar
- En el piso 7 el zócalo del baño del laboratorio forense sigue sin instalarse
- En el piso 4 falta adecuaciones de las oficinas de comunicaciones, secretaria privada etc.
- Los racks y los reguladores de voltaje están en el suelo”

Lo anterior, contradice las actas de entrega de las oficinas funcionales suscritas el 15 de septiembre de 2012 por la CGR y P y D, por cuanto en tales documentos se afirma estar “todo conforme a lo acordado” evidenciándose un presunto incumplimiento en la supervisión y una presunta falsedad ideológica en documento público de entrega de las oficinas de la Gran Estación, así como inobservancia por parte de P Y D de las obligaciones adquiridas con ocasión del contrato 233-12; evidenciándose una presunta vulneración de la Ley 80 de 1993 arts. 4 y 53, Ley 734 de 2002 art. 48 num. 34 y del Código Penal art. 286.

Contradicción de la CGR:

No son correctas las apreciaciones como quiera que efectiva y definitivamente la CGR recibió a entera satisfacción la totalidad de los bienes objeto del contrato de arrendamiento 233-2012 conforme lo pactado con el arrendador P Y D tal como consta en el acta de entrega del 15 de septiembre de 2012, documento que es absolutamente válido y cuyo contenido refleja la realidad de lo que allí se plasmó, esto es que en dicha fecha la Contraloría recibió materialmente y a satisfacción los bienes objeto del contrato.

En alcance del contrato, el arrendador P y D tiene la obligación de mantener la funcionalidad de los espacios de oficina objeto del contrato según las necesidades de funcionamiento de la arrendataria, es decir a realizar si así fuese necesario los ajustes conforme a los nuevos requerimientos de la entidad, en aras de permitir el mayor aprovechamiento de los espacios funcionales, adicional a la obligación de realizar como es inherente a este tipo de contratos el mantenimiento preventivo y correctivo necesarias para mantener en perfecto estado de funcionamiento los bienes objeto del contrato (...) es por ello que después del 15 de septiembre de 2012 el arrendador ha atendido requerimientos referidos a la readecuación de espacios, reparaciones menores de instalaciones y ajustes operativos en equipos y redes, situación normal en cualquier contrato de arrendamiento de inmuebles.

En consecuencia los informes de mantenimiento del contrato 234-2013 busca garantizar que se mantenga la funcionalidad de los espacios y el buen funcionamiento de los bienes arrendados.

Conclusión de la AGR: La observación se mantiene.

No es posible aceptar el argumento porque: Hacer creer que “obras sin terminar en el costado occidental, falta instalar varios puestos de trabajo” entre otras observaciones obedecen a nuevas necesidades que surgen una vez iniciado el contrato, no es un argumento que se pueda aceptar por parte de este equipo auditor toda vez que todos y cada uno de los bienes por adhesión y destinación que fueron contratados se inventariaron en el oficio Rad 2012ER0106045 de 06-11-2012, se les asignó un valor y así mismo la CGR aseguró, razón por la cual no era viable incluir nuevos bienes sin modificar el contrato actual.

Reforzando la idea anterior, conforme al Decreto 1329 de 17 de julio de 2012, se estableció la planta temporal de regalías de la CGR con un total de 48 cargos. Mediante otrosí No 1 del contrato 233-2012 se le concedió hasta el 15 de septiembre de 2012 inclusive tiempo a P y D para que organizaran las oficinas funcionales y solo hasta el 19 de septiembre de 2012, se trasladó la CGR a la sede de la gran estación, es decir, que contó con tiempo suficiente para ubicar todos los puestos de trabajo que requería. En ese orden, si solo se aumentó la planta de personal en Regalías, por qué para la fecha del contrato 234-2013 faltaba ubicar puestos en Anticorrupción o que no se han continuado trabajos de la oficina de comunicaciones y secretaria privada son preguntas que no fueron respondidas por la CGR en su

Las observaciones plasmadas en los informes de mantenimiento obedecen a actividades que le correspondían al arrendador realizar conforme requerimientos de la CGR y a la redistribución y dotación de algunos espacios acorde a las nuevas necesidades institucionales que no eran posible prever con anterioridad a la suscripción del contrato ya que fueron ocasionadas principalmente por el surgimiento de la planta temporal de regalías

Ninguna de estas actividades ejecutadas por P y D le han generado costos adicionales a la CGR, pues las actividades se encuentran incluidas en el canon de arrendamiento que cancela la entidad mensualmente

Referente al tipo penal de falsedad ideológica requiere configurarse el injusto típico cuando el funcionario público esté en ejercicio de sus funciones; no todos documento público que produzca un funcionario se enmarca dentro del elemento objetivo de la norma, pues no todo funcionario tiene función certificadora, el tipo penal es doloso, debe existir falsa motivación

contradicción. (evidencia fotográfica en el contrato 234 de 2013)

En el mismo sentido, conforme al manual de mantenimiento remitido por la firma P y D relacionada con el edificio Gran Estación, las labores se encuentran dirigidas a realizar el mantenimiento diagnóstico, preventivo y correctivo de las áreas ya adecuadas y funcionales, ante lo cual no es de recibo que en un contrato de 2013, las observaciones al estado del edificio sean del tenor "*falta instalar varios puestos de trabajo, sin terminar las obras del costado occidental, todo el espacio es una área abierta, pared de la recepción del piso 10 aún no la pintan, sigue sin instalarse el zócalo del baño del laboratorio forense, en el piso 4 falta instalar sensores de las puertas*" entre otras observaciones.

Referente a que tales labores no generaron costos adicionales a la entidad, fundamenta el criterio de esta auditoría en el sentido que era imposible que lo generara cuando eran actividades y obligaciones ya pactadas en el contrato de manera inicial, pero que no se había realizado antes del 15 de septiembre de 2012, por cuanto el mismo manual de contratación en su numeral 1.2.2.12 MATERIALES INCLUIDOS EN EL SERVICIO señala lo que cubre el servicio de mantenimiento no así la dotación algunos espacios ni redistribución de los mismos.

Confirmando que la entrega de las instalaciones no se realizó con la totalidad de condiciones estipuladas, están las actas de entrega del Centro de Cómputo (pisos cuartos y séptimos) fechados el 26 de noviembre de 2012; y el memorando de entrega de las llaves de la esfera se entregaron hasta el 05 de octubre de 2012.

Conclusión, claramente P y D entregó el Edificio Gran Estación, el 15 de septiembre de 2012 pero a esa fecha y pasado un año no habían culminado todas las labores a las que se habían comprometido y por las cuales desde el 15 de julio de 2012 la CGR empezó a pagar el canon de arrendamiento.

Es posible que se hayan atendido readecuaciones de espacio pero no es admisible improvisaciones y

pagos de cánones completos para que al hacer inspección al edificio, el contrato 234-2013 señale que en el piso 4 faltaban adecuaciones de las oficinas de comunicaciones y secretaria privada, es decir no es enteramente funcional.

De igual manera sería antieconómico para la entidad pagar por oficinas funcionales cuando según lo afirmado en la contradicción hasta ahora se está haciendo la *“dotación de algunos espacios acorde a las nuevas necesidades institucionales que no eran posible prever con anterioridad a la suscripción del contrato”*

Referente a la falsedad ideológica en documento público, no requiere de cotejo para su estructuración, es un tipo penal de resultado objetivo, de conducta instantánea, pluriofensiva²⁸, cuyo verbo alternativo consiste en consignar una falsedad o callar total o parcialmente la verdad. Considera que la conducta de falsedad ideológica en documento público se estructura cuando mediante las actas se dan por recibidas las obras o el Edificio lo cual no era del todo cierto, pues las inconsistencias en la ejecución de las obras, la entrega de las llaves de las oficinas, la evidencia fotográfica de las áreas inspeccionadas con ocasión del contrato 234-2013, la ausencia de los ANEXOS del acta de entrega de las oficinas y que no reposan en las carpetas del contrato²⁹ contradicen lo indicado por los firmantes del acta del 15 de septiembre de 2012 en el sentido de *“el arrendador y la arrendataria suscriben la presente Acta en señal de aceptación total de su contenido y de haber realizado la entrega y de haber recibido la totalidad de los bienes objeto del arrendamiento conforme a lo pactado y a entera satisfacción”*³⁰

Frente a que no todo documento que produzca un

²⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Instancia Única No 30460 M.P. Alfredo Gómez Quintero

²⁹ Literal H del acta de entrega de las oficinas del 15 de septiembre de 2012 señalados como Anexo 1 Actas de verificación del estado y condiciones de las instalaciones físicas de los espacios funcionales de las oficinas” que contienen las observaciones emitidas por EL ARRENDATARIO, al momento de la recepción del inmueble; Anexo 2 Ocho (8) planos arquitectónicos y 8 planos técnicos que contiene la ubicación de todos los elementos entregados; Anexo NO 3 inventario de oficina funcional, con relación detallada y valorizada, en 40 folios que contienen las especificaciones técnicas de los inmuebles por adhesión y destinación.

³⁰ El delito de falsedad documental es de peligro, y no de resultado, porque no exige que se produzca el daño en las relaciones sociales en las que se introduce, pero sí requiere el dolo directo del autor en cuanto está destinado a defraudar la confianza pública que genera el documento porque inserto en el tráfico jurídico estará destinado a probar una relación jurídica inexistente, modificada o extinguida, y sólo si el documento tiene tal alcance y dirección será pasible de una conducta falsaria.

funcionario público se enmarca dentro del elemento objetivo de la norma, desde el punto de vista del procedimiento, el documento es básicamente un medio de prueba. El artículo 251 del Código de Procedimiento Civil define que son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares. Pueden ser públicos o privados.³¹ El documento público, de acuerdo con la definición del mismo Código, es aquél otorgado por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. Para el caso, el Acta de entrega del Edificio fechado el 15 de septiembre de 2012, era el documento Jurídicamente idóneo para establecer una relación de derecho pues prueba, per se, los hechos que en él se declaran, para el caso el cumplimiento de una obligación contractual.

Observación No. 6: Connotación Administrativa.

Ni la CGR, ni el FBS llevaron a cabo la supervisión del convenio administrativo 488 de 2012, prevista en la cláusula décima tercera. Esta situación va en contravía de lo estipulado en la Ley 1474 de 2011 art.83 y en la Ley 80 de 1993 art.4, nums 1, 4 y 5 y art.14, num. 1. Lo anterior es consecuencia de omisión y falta de diligencia de estas dos entidades en materia de deberes y derechos contractuales; generando incertidumbre sobre el cumplimiento del convenio.

Contradicción de la CGR:

Manifiesta el ente Auditor que ni la Contraloría General de la Republica ni el Fondo de Bienestar llevaron a cabo la supervisión del convenio interadministrativo 488 de 2012, prevista en la Cláusula Décima Tercera del mismo. Es importante advertir que ni el convenio suscrito ni la ley 1474 de 2011 establecen como obligación del supervisor la presentación de informes de ejecución donde se evidencie el desarrollo del mismo, el artículo 84 de la ley 1474 de 2011 establece que *“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones, y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y será responsables de mantener informada*

Conclusión: La observación se mantiene.

No es posible aceptar el argumento porque:

1. En la observación se llama la atención al cumplimiento de las funciones de supervisión que tiene entre sus obligaciones la CGR, las cuales se derivan de la misma minuta y de las normas externas e internas que sobre el tema de supervisión se han promulgado persiguiendo la eficiencia, diligencia y oportunidad de estas actividades las cuales no son discrecionales y mucho menos su gestión no se puede circunscribir a actuaciones verbales de las cuales no quedan evidencias, tal como se contempla en Resolución reglamentaria 065 de 2008 y el respectivo manual de contratación.
2. En la observación se cita como referencia el artículo 83 de la ley 1474 del 2011 a lo cual la CGR responde enunciando el artículo 84 de la misma ley, que trata sobre facultades y deberes de supervisores e

³¹ Código de Procedimiento civil vigente para la fecha de la comisión de la conducta.

a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.”, de esta manera el hecho de que en la carpeta de antecedentes contractuales no obren soportes de ejecución del convenio, no es argumento suficiente para afirmar la ausencia total de supervisión por parte de las Entidades que lo suscribieron. Teniendo en cuenta que el objeto del convenio interadministrativo 488 del 2012 fue “El Desarrollo e implementación de un plan de mejoramiento de la infraestructura donde funcionaban las oficinas del Fondo, se requiere disponer de un espacio físico de 743 metros cuadrados de oficina funcional en el cuarto piso del Edificio Gran Estación II, espacio físico que será brindado por la Contraloría”, el seguimiento a la ejecución del mismo va más allá de la formalización de informes de supervisión, toda vez que lo sustancial es el seguimiento real a través de las dependencias de las dos entidades que interactúan en pro del cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo convenio.

De esta manera tanto para el Fondo de Bienestar como la Contraloría General de la República a través de sus gerencias Administrativas realizaron un constante seguimiento y control a las obligaciones pactadas dentro del convenio interadministrativo 488 del 2012. Es así como a diario las dos entidades trabajaron conjuntamente por el desarrollo efectivo del mismo. Prueba de lo anterior son los correos electrónicos y anexos del presente escrito, en los cuales se atendieron conjuntamente requerimientos de mantenimiento a través del arrendador relacionados con la infraestructura física de las instalaciones del Fondo de Bienestar, como la verificación de la presentación de los informes de trabajo trimestrales sobre las actividades del Fondo, los cuales fueron allegados en trabajo de campo por la Contraloría General de la República.

Por lo anterior no existe vulneración de las obligaciones de supervisión establecidas en el artículo 83 de la ley 1474 del 2011 y en los artículos de la ley 80 citadas en la observación, pues las entidades que hacen parte del convenio interadministrativo han ejercido efectivamente las actividades de seguimiento y control del mismo.

Contradicción del FBS:

El Acto administrativo no se expidió debido a que la supervisión del Convenio Interadministrativo 488 de 2012 fue asumida directamente por la Gerente en su calidad de Representante Legal, quien mantuvo la supervisión permanente y comunicación continua con la Gerencia Administrativa y Financiera de la CGR a través de comunicaciones escritas relacionadas con los

interventores, pero a lo cual responde que la no existencia de informes de supervisión en la respectiva carpeta, tal como respondió en oficio del día 26 de marzo del 2014 con radicado 2014EE0055609, no es argumento para negar la gestión, lo cual se contradice con las funciones asignadas a los supervisores e interventores estipuladas en el mismo manual de contratación V1 del 28-07-2011 (4.1 literales b, c, d, f y g).

3. Además, aunque el objeto contractual enunciado por la CGR es correcto, las obligaciones derivadas de este y estipuladas en la minuta son amplias y exigen de una vigilancia y supervisión permanente por parte de la entidad, de tal manera que garanticen no solo los compromisos adquiridos con el Fondo de Bienestar, sino también el cumplimiento del convenio por parte del FBS en todos sus aspectos, como lo expresa la Cláusula Cuarta numerales 2 (verificación de la contraprestación con servicios del FBS por los recursos invertidos por la CGR en el inmueble que toma en arriendo y cede al Fondo), numerales 3 y 5 donde se estipula constatar el pago de los amparos por incendio y terremoto de muebles e inmuebles cedidos y pago de servicios públicos; además el numeral 7 que junto con la cláusula décimo tercera expresamente determinan la obligación de la CGR de realizar la respectiva supervisión, la cual debe mostrar una trazabilidad mediante actas, informes y correspondencia que en este caso no solo deben corresponder al tema de adecuaciones locativas del inmueble a ceder, sino también debe la verificar el cumplimiento de las obligaciones del FBS para el pago del canon de arrendamiento mediante la contraprestación de servicios a los funcionarios, pago de servicios públicos y seguros estipulados en el convenio.

No es posible aceptar el argumento porque:

1. En el convenio interadministrativo 488-2012 el FBS debe garantizar la contraprestación en servicios para los funcionarios para el pago del arriendo por el inmueble cedido, además garantizar el pago de servicios públicos y pólizas de seguro, entrega de informes para el seguimiento de la gestión y cumplimiento del convenio en general.
2. En esta observación se hace referencia a las

requerimientos, necesidades, sugerencias, autorizaciones, entre otras, para el normal desarrollo y cumplimiento del convenio que a su vez permitieran el adecuado funcionamiento de la planta física que ocupa el Fondo de Bienestar en el piso 4 del Edificio Gran Estación, y así queda evidenciado en los documentos soportes que la supervisión se realizó por parte de la gerente de la entidad. Se adjunta copias de lo anteriormente señalado en 21 folios.

Por otra parte, a partir del 26 de marzo del 2014, la Gerente del Fondo de Bienestar Social Doctora Victoria Truke Ospina, mediante comunicación radicada bajo el número 1403144 designó formalmente como supervisor del convenio Interadministrativo al Director Administrativo y Financiero. Se anexa un folio.

Teniendo en cuenta lo expuesto, consideramos que no hubo omisión ni falta de diligencia en materia de deberes; debido a que existen los soportes que dan fe de la supervisión efectuada por la Representante legal.

obligaciones sobre supervisión del convenio estipuladas en la cláusula décimo tercera y que en el caso del FBS deberían haberse ejercido de acuerdo al manual de contratación del FBS Versión 1 del 25/05/2011 donde se expresa como una obligación del supervisor “10. *Presentar informes sobre el estado de ejecución y avance de los contratos o convenios, con la periodicidad que se requiera, atendiendo el objeto y naturaleza de los mismos;....*”

Es claro entonces que el FBS solo cumplió con la entrega de los informes trimestrales estipulados en la Cláusula 4 literal b numeral 8, y que no se configuran como una función de supervisión. Las obligaciones de supervisión van más allá de la simple logística para la adecuación de las instalaciones o la identificación de los funcionarios para el acceso al edificio, las cuales fueron realizadas al inicio del convenio, pero no hay evidencias del seguimiento después de otras actividades como reuniones, actas, etc, después de ello.

Observación No. 7: Connotación administrativa.

Con el fin de corroborar el cumplimiento de las metas establecidas en el parágrafo primero de la cláusula séptima del convenio interadministrativo 488 de 2012, el equipo auditor pudo establecer que entre 2012 y 2013 los servicios prestados por el FBS se redujeron en aproximadamente \$45.134.000; esta situación va en contravía de lo dispuesto en la Ley 106 de 1993, art. 90, atribuible a una inadecuada planeación administrativa y estratégica; lo cual influye en el bienestar de los funcionarios de la CGR.

Contradicción del FBS:

Teniendo en cuenta las metas establecidas en el parágrafo primero, Clausula Séptima, es necesario puntualizar que:

- En cuanto al PROGRAMA DE APOYOS UNIVERSITARIOS se incrementó en beneficiarios en 67% y en recursos financieros en 91%, frente a la vigencia anterior.
- Con respecto al PROGRAMA DE APOYO DE TRANSPORTE se incrementó en beneficiarios en 3% y en recursos financieros en 18%, como se evidencia en el siguiente cuadro
- Con respecto al PROGRAMA DE SEGUROS se incrementó en beneficiarios en 19%, en recursos financieros en 32% y en tiempo se incrementó en 25%.
- Centro Infantil. En cumplimiento de la obligación por parte del Fondo de Bienestar Social de la CGR de “Administrar la Guardería para los hijos de los funcionarios”, la entidad a partir del mes de diciembre del 2012 brindo la implementación de un programa que ofrece a los niños espacios que faciliten actividades lúdicas, desarrollo integral y aprendizaje, que permitan que los infantes experimenten diferentes roles en el

Conclusión de la AGR: Se retira la observación.

Teniendo en cuenta que el FBS en su respuesta demuestra el cumplimiento de las actividades, se retira la observación.

grupo y la relación entre ellos. Por otra parte y con relación a otros servicios del área misional el Fondo de Bienestar Social encaminó sus acciones en mejorar la calidad de los mismos y ampliar la cobertura así:

En recursos financieros la variación se dio negativa, debido a que en la vigencia 2012 los beneficiarios correspondían a los servidores públicos con menor remuneración en contraste a la vigencia 2013 que los hijos correspondían a funcionarios con mayor sueldo. Anexo cuadro de giro de apoyos educativos vigencias 2012-2013.

- Programa de Discapacitados y Capacidades Excepcionales. (Anexan cuadro)
- Programa de Crédito: En el análisis comparativo de las vigencias 2012-2013 se evidencia el menor uso de los créditos en las diferentes modalidades de crédito. Es importante aclarar que el Fondo de Bienestar Social cuenta con los recursos para atender las solicitudes aprobadas, sin embargo los funcionarios no legalizan o renuncian a los créditos una vez se les comunica la aprobación del respectivo crédito. Para la vigencia 2013 se dejaron de tramitar tanto por renunciaciones como por falta de legalización 101 créditos de vivienda, 73 de vehículo y 22 de bienestar integral. En el caso de calamidad la diferencia se debe a la modificación del manual de crédito 2012, donde se cambiaron los criterios para la modalidad, esto en el año en el crédito por calamidad se incluía lo relacionado con salud y en el 2013 salud se convirtió en una línea de crédito denominada Bienestar Integral.
- Servicio Médico Ambulatorio y Medicina Domiciliaria. Como se observa en la tabla anterior se presenta un incremento de la cobertura entre los años 2010-2012 y 2012-2013 ya que el servicio se extendió a los funcionarios de las nueve gerencias, a saber: Antioquia, Valle, Caldas, Quindío, Risaralda, Santander, Norte de Santander, Magdalena y Bogotá D.C. Dentro del marco de la ejecución de este proyecto se incluyó la prestación de servicios para los alumnos del Colegio para Hijos de los empleados de la CGR, valoración por medicina deportiva para los funcionarios que asistirían a los Juegos Internos del Nivel Central y a los Juegos Nacionales por la delegación Bogotá.
- Servicio Médico – Centro Medico (Anexa Cuadro)
- Actividades de recreación cultura y deportes. (Anexan Cuadros)
- La información anteriormente reportada fue tomada de los informes de Gestión de la vigencia 2012 y 2013, los cuales se adjuntan a la presente comunicación. Por lo anterior se considera que no va en contravía de los

dispuesto en la Ley 106 de 1993, al contrario responde a lo establecido en el artículo 90 y en los numerales 6,8 y 9 del artículo No. 91 de la misma y a la misión del Fondo de Bienestar que dice: "Aportar al bienestar integral de los empleados de la Contraloría General de la República, Fondo de Bienestar Social y sus familias, brindando servicios de salud, educación, créditos, administración de cesantías, recreación, cultura y deportes".

Observación No. 8: Connotación Administrativa.

La Contraloría General de la República suscribió el contrato de arrendamiento 233 de 2012 sin contar con los recursos necesarios para el financiamiento de la parte cierta del valor de ese contrato para las vigencias 2013 y 2014 (que corresponde al canon de 2012 sin ajuste por IPC). Tomando en cuenta que el valor del canon de arrendamiento para la vigencia 2012 fue de \$2.515.982.464, se observa que al multiplicar ese valor por los doce meses del año 2013 y por los siete meses y seis días del año 2014, se tiene que el monto total de recursos que la CGR debía garantizar como mínimo para suscribir el contrato era de \$48.306.863.308,8. Este valor excede en \$489.863.308,8 a las vigencias futuras aprobadas por el Ministerio de Hacienda, presentándose una desfinanciación del contrato en cada año de acuerdo como se indica en la siguiente tabla:

Vigencia	Vigencia Futura	Valor Cierto del Contrato	Cantidad sin financiar
2013	\$ 29.870.000.000	\$ 30.191.789.568	\$ 321.789.568
2014	\$ 17.947.000.000	\$ 18.115.073.741	\$ 168.073.741
Total	\$ 47.817.000.000	\$ 48.306.863.309	\$ 489.863.309

Fuente: Contrato 233 de 2012 y oficio de aprobación de vigencias futuras por parte del MHCP

Esta situación va en contravía de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, art. 25, num. 6; Decreto 111 de 1996, art.71; y en la Ley 734 de 2002, art. 48, num. 22. Lo anterior obedece a una inadecuada planeación contractual y presupuestal que impacta negativamente en el cumplimiento de los fines de la contratación estatal y en la programación del presupuesto de la entidad.

Contradicción de la CGR:

La CGR afirmó que no existe desfinanciación del contrato 233 de 2012 debido a que el valor inicial del mismo constituye un cálculo fiscal y no un valor definitivo. En este orden de ideas, la CGR afirmó que el valor definitivo del contrato es incierto porque este depende de los reajustes que tengan que hacerse año a año en atención a la variación del IPC y que por ello mismo no figura en el contrato 233 de 2012 un valor exacto del mismo por ser un contrato a precio indeterminado.

Conclusión de la AGR: La observación se mantiene.

No es posible aceptar el argumento porque: Si bien es cierto que existe un factor de incertidumbre que impide conocer a ciencia cierta el valor final del contrato al momento de su suscripción; también es cierto que existe una parte del valor del contrato que si era conocido, este es el que resulta de multiplicar el valor del canon mensual de arriendo para la vigencia 2012 por 19 meses y 6 días. Es frente a este valor que la CGR estaba en la obligación de garantizar al momento de la suscripción del contrato que contaba con los recursos suficientes para atenderlo.

4. RESUMEN DE HALLAZGOS.

REF. P/T	CONNOTACIÓN					CUANTIA
	Administrativo	Sancionatorio	Disciplinario	Penal	Fiscal	
Hallazgo No. 1	X		X	X	X	\$22.263.291.128
Hallazgo No. 2	X		X	X	X	\$54.091.327.959
Hallazgo No. 3	X		X		X	\$122.379.376
Hallazgo No. 4	X		X	X		
Hallazgo No. 5	X		X	X		
Hallazgo No. 6	X					
Observación No.7 (Retirada)						
Hallazgo No. 8	X					