

CONTRALORIA AUXILIAR DE RESPONSABILIDAD FISCAL  
Y JURISDICCIÓN COACTIVA

AUTO N° **041**

“POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVAN UNAS DILIGENCIAS PRELIMINARES Y EN  
CONSECUENCIA SE ARCHIVA EL HALLAZGO ENCONTRADO”

Envigado, 10 de julio de 2017.

C O M P E T E N C I A

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 268, 271 y 272 incisos 1º y 5º de la Constitución Política; la Ley 610 de 2000; Ley 1474 de 2011; Ley 1437 de 2011; la resolución N° 58 de 15 de abril de 2016 y demás normas que le apliquen, procede la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Envigado, a través de la Contralora Auxiliar Fiscal, comisionada mediante resolución interna N° 043 de 22 de febrero de 2016, a proferir AUTO DE ARCHIVO DE DILIGENCIAS PRELIMINIARES y se abstiene para iniciar Proceso de Responsabilidad Fiscal, por las presuntas irregularidades detectadas en la Secretaría de Salud del Municipio de Envigado, una vez realizada la Auditoria Regular de acuerdo con el PGA 2016, con fundamento en lo siguiente,

FUNDAMENTOS DE HECHO

La Sub contraloría, en desarrollo del proceso de control micro de la Contraloría Municipal de Envigado, mediante formato CF-F-006 del 14 de junio de 2017, trasladó a la Contraloría Auxiliar Fiscal, los hallazgos fiscales detectados en desarrollo de la Auditoria Integral realizada a la Secretaria de Salud del Municipio de Envigado, para la vigencia fiscal de 2015; el cual se relacionan a continuación:

## HECHO ÚNICO

1. En el contrato No. 13-56-09-29-020-15 celebrado con la fundación Santa Gertrudis la Magna, se encontró en la gestión contractual – debilidades en la planeación, que se resumen de la siguiente manera:

CONTRATO	OBJETO	CONTRATISTA	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION	DURACION	VALOR
13-56-09-29-020-15	Aunar esfuerzos para el mejoramiento de la calidad de vida a través del conjunto de acciones orientadas al bienestar del adulto mayor.	Fundación Fraternidad Santa Gertrudis "La Magna"	29/05/2015	29/12/2015	Siete meses	\$70.000.000

*“Realizando trazabilidad en el aplicativo Gestión Transparente, se logró establecer que el Municipio de Envigado a través de la Secretaria de Bienestar Social, suscribió con la misma Fundación el contrato No 16-25-09-29-091-15, cuyo objeto fue "Impulsar programas de institucionalización para la atención integral a los adultos mayores en situación de alto riesgo psicosocial y desprotección en el Municipio de Envigado.", por un valor de Trescientos Catorce Millones Setecientos Setenta y Seis Mil Ochocientos Pesos M/C (\$314.776.800.00) en el año 2015.*

*Los beneficiarios remitidos a la Fundación según indagación en la Secretaria de Bienestar Social, fueron 35 adultos mayores institucionalizados; en las obligaciones contenidas en el contrato No.16-25-09-29-091-15, clausula sexta se definió que “La fundación deberá realizar Actividades de promoción y prevención de la salud, acondicionamiento físico, actividades ocupacionales y atención individual dirigida a mantener la autonomía y la independencia de las personas.”. Sí se cruza esta obligación con las actividades previstas en el contrato No.13-56-09-29-020-15 de la Secretaria de Salud, se logra establecer que las actividades del segundo, están orientadas a la autonomía, prevención y promoción de la salud que ya estaban cubiertos por la Secretaria de Bienestar Social en el marco del Plan de Desarrollo 2012-2015, Componente 1.3 de Bienestar Social e inclusión a la población vulnerable, el Programa 1.3.4. Adulto Mayor y en los Subprograma 1.3.4.1. Atención Integral al Adulto Mayor y 1.3.4.3. Para la ejecución del proyecto N° 201: Atención Integral al Adulto Mayor, Actividad N° 2 Institucionalización en Centro de Bienestar del Anciano.*

*Al realizar verificación de las propuestas técnicas en los expedientes que reposan en las Secretaría de Bienestar Social y Secretaría de Salud, en folios 37 - 40 y 23 - 26 respectivamente se puede afirmar que ambas son iguales en su objetivo general y objetivos específicos No. 2, 3, 4, 5, 6 y 7.*

*Con lo anterior, se evidencia que se llevaron a cabo dos contratos para atender las mismas necesidades en algunas actividades por parte de la Secretaría de Salud con el contrato No.13-56-09-29-020-15 y la Secretaría de Bienestar Social con el contrato No. 16-25-09-29-091-15 ambos suscritos con la Fundación Santa Gertrudis la Magna.*

*Prueba adicional de lo afirmado en el párrafo anterior, es que las actividades para las cuales contrató la Secretaría de Bienestar Social con la precitada Fundación, incluían personal profesional según estudio previo numeral 7 orientado a la “Atención a los adultos mayores durante en centros de protección Social al Adulto Mayor, que incluya actividades de motivación, orientación y cuidado, promoción y prevención, apoyo en salud, cuidado personal, acompañamiento y seguimientos. Evaluar los aspectos físicos, mentales, sociales y funcionales del adulto mayor”.*

*Las actividades que se detallan a continuación, que son las obligaciones específicas del contrato de la Secretaría de Salud, coinciden con el objeto contratado por la Secretaría de Bienestar Social y con algunas obligaciones y objetivos ya mencionados en los párrafos anteriores, así:*

ACTIVIDAD	META	VALOR
Promover acciones que favorezcan el empoderamiento y la autoestima de las personas mayores enfocadas a la implementación de estrategias de aumento de la autoeficacia.	10	\$1.908.000
Promover acciones que favorezcan el empoderamiento y la autoestima de las personas mayores enfocadas a la implementación de estrategias de solución de conflictos.	20	\$3.816.000
Trabajar mancomunadamente en actividades que promuevan la participación de las personas mayores en acciones culturales y de ocio activo dirigida a la población institucionalizada.	20	\$3.816.000
Impulsar y promover actividades físicas a los adultos institucionalizados en la Fundación Santa Gertrudis.	20	\$3.816.000
Fortalecer acciones con los adultos mayores en la prevención de accidentes en el hogar, dirigidas a la población institucionalizada.	10	\$1.908.000

ACTIVIDAD	META	VALOR
Promover el entrenamiento de la memoria y la estimulación mental mediante ejercicios específicos. (Pueden incluirse personas que vivan en el sector) dirigidas a la población institucionalizada.	20	\$3.816.000
Generar procesos mancomunados en derechos y deberes del adulto mayor, dirigidas a la población institucionalizada.	10	\$1.908.000
Conformar grupos de apoyo de acuerdo con las patologías en los adultos mayores dirigidos a la población institucionalizada.	10	\$1.908.000
<b>TOTAL</b>		<b>\$22.896.000</b>

*Al cruzar la información de los adultos mayores atendidos por la Fundación Santa Gertrudis la Magna, en virtud del contrato de la Secretaria de Salud, con el listado aportado por la Fundación en respuesta a la solicitud de este Órgano de Control en oficio No.122 de 2017 y evidenciado en el expediente del contrato No. 16-25-09-29-091-15 de la Secretaria de Bienestar Social, se logra confirmar que en algunas actividades la población beneficiada con la ejecución de ambos contratos es la misma.*

*Lo anterior, denota un doble pago, de acuerdo con lo expresado anteriormente, por las mismas actividades y la misma población beneficiaria, constituyéndose en un presunto detrimento patrimonial, enmarcado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías" por valor de Veintidós Millones Ochocientos Noventa y Seis Mil Pesos (\$22.896.000)."*

2. Luego de considerada la respuesta de la Secretaria, la decisión de este Órgano de Control, fue:

Dando cumplimiento al principio de eficiencia, es responsabilidad de las diferentes Unidades ejecutoras verificar que los recursos públicos sea aprovechados de una adecuada manera, por tanto, para la fecha de suscripción del contrato de la Secretaria de Salud (15/05/2015) , ya se contaba con el contrato de la Secretaria de Bienestar Social, el cual fue suscrito el 05/02/2015, debiendo entonces la Secretaria de Salud realizar los análisis de conveniencia que permitieran tener claro las necesidades de la Entidad Santa Gertrudis la Magna y entre ellas, aquella que permitiera tener la certeza de la necesidad de invertir este recurso.

La secretaria de salud en la respuesta a la observación no desvirtúa que se haya presentado un doble pago en realizar actividades de similar naturaleza dirigida a la misma población beneficiaria. La Secretaria de Salud justifica esta actuación en que no tenían ninguna mediación para conocer la contratación de la Secretaria de Bienestar social, lo cual no es aceptable de conformidad con las siguientes consideraciones:

El artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación.

El principio de coordinación , implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado asunto que la Corte Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones(Ver Sentencias C983 de 2005, C-066 de 1999, C-272 de 1998), este mismo principio está concebido en la Ley 152 de 1994 al determinar que: "...se ha de garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo".

En esta misma línea de argumentación se pronuncia la Ley 489 de 1998, en sus artículos 5º, 6º y 7º profundizan aún más esa exigencia cuando insisten en que las autoridades administrativas habrán de observar en desarrollo de sus tareas el principio de coordinación y colaboración, de manera tal, que las actividades se realicen en

armonía con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico lo que, de suyo, exige una inmensa labor de enlace solidario entre las distintas instancias. Así las cosas, al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales.

Por tanto no es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración sea una imperante necesidad a fin de salvaguardar el erario público.

Es imperante reiterar que la Ley 152 DE 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” fue construida con el propósito de establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación; en ella claramente se definen los principios en la planeación del desarrollo territorial, dentro de los cuales también está el de concurrencia, sobre él se definió : “Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas”.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, se configuró el hallazgo N° 14 de tipo administrativo con incidencia fiscal por valor de (\$22.896.000).

3. De acuerdo con lo antes narrado, mediante el formato correspondiente la sub Contraloría remitió a este Despacho el traslado de hallazgo con alcance fiscal con el siguiente material probatorio que lo sustenta, así:

1. Estudios previos contrato N° 13-56-09-29-020-15.

2. Contrato N° 13-56-09-29-020-15.
3. Copia de la cedula del contratista del contrato N° 13-56-09-29-020-15.
4. Registro de Disponibilidad Presupuestal N° 20151616.
5. Designación supervisión contratación a la señora Lina Marcela Pareja Gonzalez.
6. Informes de supervisión del contrato N° 13-56-09-29-020-15.
7. Facturas y actas de pago del contrato N° 13-56-09-29-020-15.
8. Acta de liquidación del contrato N° 13-56-09-29-020-15.
9. Estudios previos del contrato N° 16-25-09-29-091-15.
10. Contrato N° 16-25-09-29-091-15.
11. Autorización de adición al contrato N° 16-25-09-29-091-15.
12. Adición del contrato N° 16-25-09-29-091-15.
13. Informes de gestión del contratista del contrato N° 16-25-09-29-091-15.
14. Informes de supervisión del contrato N° 16-25-09-29-091-15.
15. Facturas y actas de pago del contrato N° 16-25-09-29-091-15.
16. Acta de liquidación del contrato N° 16-25-09-29-091-15.
17. Constancia de la fecha de ingreso, del cargo, del tipo de nombramiento, de la asignación básica mensual para la vigencia 2015, y otros datos, del señor Héctor de Jesús Londoño Restrepo identificado con c.c. 70.554.350.
18. Declaración de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural, de Héctor de Jesús Londoño Restrepo del 09 de septiembre de 2016.
19. Acta de posesión de Héctor de Jesús Londoño Restrepo, Alcalde del Municipio de Envigado.
20. Manual específico de funciones y de competencias laborales, del empleo, alcalde municipal.
21. Constancia de la fecha de ingreso, del cargo, del tipo de nombramiento, de la asignación básica mensual para la vigencia 2015, y otros datos, del señor Ricardo Castrillón Quintero identificado con c.c. 71.113.174.
22. Copia del Decreto N° 001 del 01 de enero del 2008 por medio del cual se hace el nombramiento del señor Ricardo Castrillón Quintero.
23. Acta de posesión de Ricardo Castrillón Quintero, Director Local de Salud.
24. Declaración de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural, de

Ricardo Castrillón Quintero del 15 de abril de 2015.

25. Manual específico de funciones y de competencias laborales, del empleo, Secretario de Despacho (Salud).
26. Constancia de la fecha de ingreso, del cargo, del tipo de nombramiento, de la asignación básica mensual para la vigencia 2015, y otros datos, de la señora Lina Marcela Pareja Gonzalez identificado con c.c. 43.866.954.
27. Copia del Decreto N° 002 del 02 de enero del 2007 por medio del cual se hace el nombramiento de la señora Lina Marcela Pareja Gonzalez.
28. Acta de posesión de Lina Marcela Pareja Gonzalez, Jefe de oficina.
29. Copia de la Resolución N° 3345 y acta de incorporación del 04 de agosto del 2014.
30. Declaración de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural, de Lina Marcela Pareja Gonzalez del 30 de marzo de 2015.
31. Manual específico de funciones y de competencias laborales, del empleo, Director Técnico (Salud).
32. Copia de la póliza N° 3000395 seguro manejo póliza global sector oficial con vigencia del 01 de mayo de 2015 al 01 de mayo de 2016.
33. Copia de la póliza N° 1001226 seguro previalcaldias póliza multiriesgo con vigencia del 01 de mayo de 2014 al 01 de mayo de 2015.
34. Certificado de la menor cuantía para contratar de las vigencias 2015

4. Una vez efectuado el traslado del hallazgo con los correspondientes soportes probatorios y en listados anteriormente, el Secretario de Salud del Municipio el doctor Juan Jose Uribe Montoya, mediante oficio N° 201700000405, con fecha de 07 de julio de 2017, allega a este Despacho copia de la factura N° 20965017 cancelada, por valor de (\$22.896.000) del 09 de junio de 2017, concepto "Responsabilidades Fiscales", correspondiente a la suma trasladada por el hallazgo N° 14 de la mencionada auditoria.

## ACTUACIÓN PROCESAL



1. Traslado del Hallazgo fiscal mediante oficio N° 201700000323 del 14 de junio de 2017 y recibido en la misma fecha por este Despacho.
2. Oficio N° 201700000405, con fecha de 07 de julio de 2017, de la factura N° 20965017 cancelada, por valor de (\$22.896.000) del 09 de junio de 2017, concepto “Responsabilidades Fiscales”, correspondiente a la suma trasladada por el hallazgo N° 14 de la mencionada auditoria.

### CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

En el curso de la actuación y dentro del análisis encuentra este Despacho, que frente al hecho trasladado no existen razones para tramitarlo, por haberse acreditado el pago antes de proferirse Auto formal de Apertura del Proceso Fiscal, desvirtuando el elemento daño necesario para dar inicio al respectivo juicio de reproche como señala el artículo 41 de Ley 610 de 2000, en concordancia con los artículos 4, 5 y 6 de la misma normativa, por tanto no le asisten al Despacho razones jurídicas para iniciar la investigación en cuanto a la existencia de daño patrimonial.

En tal sentido, para dar claridad a continuación se transcriben los apartes de la norma que así lo señalan:

*Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. (SFT)*

*Artículo 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.*

*Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ~~inequitativa~~ e inoportuna, que en términos*

*generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional*

*“ARTICULO 41. REQUISITOS DEL AUTO DE APERTURA. El auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal deberá contener lo siguiente:*

*(...)*

*5. Determinación del daño patrimonial al Estado y estimación de su cuantía.*

*(...) (SFT)*

Así pues sin los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal desarrollados anteriormente y en virtud de la inexistencia del daño patrimonial, procederá el archivo de las diligencias en tanto que el proceso no nació procesalmente a la vida jurídica.

Con fundamento en lo anterior, se determina entonces la inexistencia de daño patrimonial para el ente territorial, por lo tanto, no podría predicarse su certeza, especialidad y anormalidad; factores valorables al momento de su estimación, tal como lo precisa la Corte Constitucional en Sentencia SU-620 del 13 de noviembre de 1996, expediente T-84714, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

Teniendo en cuenta que la existencia del daño, es condición para la apertura del proceso de responsabilidad fiscal; tal como consta en los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000 y ante la ocurrencia del pago del presunto detrimento respecto del hecho materia del asunto, no existe fundamento para aperturar el proceso de responsabilidad fiscal.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Contraloría Auxiliar Fiscal, por intermedio de la Contralora Auxiliar comisionada,

RESUELVE

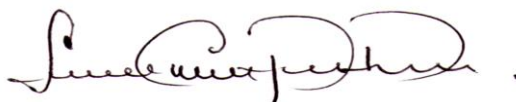
ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar el Archivo de las presentes diligencias, adelantadas a la Secretaría de Salud del Municipio de Envigado, en la que se comunicaron como implicados al Doctor HECTOR LONDOÑO RESTREPO identificado con cédula de ciudadanía No.70.554.350, en su condición de Alcalde Municipal para la época de los hechos; el señor RICARDO CASTRILLÓN QUINTERO, identificado con la cedula de ciudadanía No.71.113.174 en calidad de Secretario de Salud del Municipio de Envigado para la época de los hechos; la señora LINA MARCELA PAREJA GONZALEZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 43.866.954 en calidad de Directora Técnica y de la Fundación Fraternidad Santa Gertrudis la Magna identificada con Nit No 900.149.495-8 , en calidad de contratista, por no encontrarse mérito para continuar con las mismas, ya que el presunto hallazgo fiscal, fue resarcido en su totalidad a la entidad afectada.

ARTÍCULO SEGUNDO: Publíquese el contenido de la presente decisión en la página web de la Contraloría Municipal de Envigado.

ARTÍCULO TERCERO: Cumplido lo anterior, archívese y remítase el expediente al archivo general de la Contraloría Municipal de Envigado, para los efectos de conservación y custodia, de conformidad lo establece la Ley 594 de 2000 y sus decretos reglamentarios.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



ISABEL CRISTINA POSADA DURANGO  
Contralora Auxiliar Fiscal