

11 hojas

SUPERINTENDENCIA
NOTARIADO Y REGISTRO

26 JUL 2011

CORRESPONDENCIA



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA DELEGADA
REGISTRO PÚBLICO

CENTRAL DE INVERSIONES S.A.
PRESIDENCIA
RECIBIDO

28 JUL 2011

HORA FIRMA
2:25 PM J.P.

Bogotá, D. C.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 25-07-2011 06:35
Al Contestar Cite Este No.:2011EE55641 O 1 Fol:11 Anex:0
ORIGEN: 1229 - CONT.DELEG.PARA GEST.PUB./BARRERO RESTREPC
DESTINO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO/JORGE E
ASUNTO: RESPUESTA SOLICITUD SOBRE PLAN DE ENAJENACION ON
OBS: P/ CYNTHIA FERRER

Doctor
JORGE ENRIQUE VELEZ GARCIA
Superintendente de Notariado y Registro
Calle 26 No.13-49 Int. 201
Bogotá

Asunto: Respuesta solicitud sobre Plan de Enajenación Onerosa a CISA.

Respetado Doctor,

Acuso recibo de su comunicación radicada en esta Contraloría Delegada mediante referencia SP-80111-1093, por la cual el Superintendente de Notariado y Registro solicita a la Contraloría General de la República adelantar las actuaciones administrativas a las que haya lugar, con el fin de determinar y establecer la presunta ocurrencia de un detrimento patrimonial en la ejecución del Plan de Enajenación Onerosa de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Manifiesta el Superintendente en la comunicación de la referencia, los siguientes hechos relevantes:

- "El 30 de junio de 2009, la Superintendencia de Notariado y Registro profiere Resolución 4904 de 2009, mediante la cual adopta el Plan de Enajenación Onerosa el cual incluyó 59 inmuebles adquiridos mediante dación en pago, y si bien es cierto en el inciso quinto de esta, se hace alusión a la existencia de un estudio técnico de los bienes inmuebles en observancia de lo estipulado en el artículo 2° y 3° del Decreto 4637 de 2008; esta administración no evidencia la existencia de un documento diseñado para tal fin, tendiente a realizar una evaluación técnica, con el objeto de identificar los bienes inmuebles fiscales sin vocación para la construcción de vivienda de interés social, que no fueran requeridos por la entidad para el desarrollo de sus funciones; así como aquellos que no habían sido solicitados por otras entidades para el adelanto de programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo. Para posteriormente ser presentado a un Comité de Evaluación Técnica que debió instituirse para aprobar dicho Plan. No obstante en el lapso comprendido entre julio de 2009 y enero de 2010, se lleva a cabo un periodo de negociaciones entre la Superintendencia de Notariado y Registro y Central de Inversiones S.A. CISA (...) suscribiéndose finalmente el Convenio Interadministrativo Marco No. CM-009-2010 del 28 de enero de 2010".



- Manifiesta el Superintendente que en la negociación anterior se hizo *"sin tenerse en cuenta, que en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 4444 del 25 de noviembre de 2008, reglamentario del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, en el cual se estableció el nuevo procedimiento a seguir por parte de las entidades públicas para la venta de sus bienes inmuebles, se debía elaborar por parte de la Superintendencia de Notariado y registro los respectivos estudios previos con el fin de determinar las condiciones con base en las cuales se efectuaría la transferencia a título de compraventa a favor de CISA, del derecho real y material de dominio y posesión de los aludidos inmuebles y aquellos que se llegaren a adicionar. Además de no tenerse en cuenta el concepto de fecha 14 de enero de 2010 emitido por la Coordinadora del Grupo de Infraestructura, Arquitecta ANGELA SANCHEZ SANTACRUZ donde advierte que teniendo en cuenta el estudio comparativo realizado por el Grupo de infraestructura respecto del valor de los inmuebles, tomando como referencia los avalúos existentes, los gastos anuales por cada inmueble, al igual que la propuesta económica entregada por CISA. Cabe resaltar que en el 92% de los bienes inmuebles, la oferta presentada no alcanza el 50% del valor determinado en los avalúos y en el 29% de los inmuebles la oferta corresponden a un valor negativo"*.
- De igual forma advierte que el método de valoración adoptado por CISA S.A. no se encuentra ajustado a los parámetros del Decreto 4444 de 2008, que el avalúo comercial de los 59 inmuebles sometidos a Plan de Enajenación Onerosa correspondía a la suma de \$ 16.958.436.190 y CISA presentó una oferta de \$ 1.316.830.040 la cual fue aceptada por la Supernotariado y Registro. La diferencia por valor de \$ 15.641.606.150 podría configurar un eventual detrimento patrimonial, y frente a este asunto al alcance del Consejo de Estado No. 1852 del 15 de noviembre de 2007 el cual considera que se produce un daño patrimonial al Estado, cuando una entidad pública paga a otra multas, sanciones o intereses de mora, no se extiende a otro tipo de transacciones, como la compra de activos que realiza Central de Inversiones S.A. CISA a otras entidades públicas, si se actúa conforme a procedimiento legal, que advierte en el cuerpo de su texto, no se cumplió.
- En el mismo texto, pone en conocimiento del oficio de 30 de noviembre de 2010 suscrito por el Director Financiero donde informa al Secretario General (e) Dr. OMAR MEJIA OLMOS, respecto de la enajenación de los bienes inmuebles ubicados en el municipio de Yaguará-Huila, advirtiendo un detrimento patrimonial de \$142.254.584. Esto teniendo en cuenta que la venta se registró por un valor de \$ 1.959.496 mientras el valor registrado en libros ascendía a la suma de \$ 144.214.530, señalando que era preocupante la situación máxime si se tiene en cuenta que la destinación inicial de éstos es respaldar el pasivo pensional de la institución.

Previo al pronunciamiento de fondo solicitado, es necesario precisar las normas relevantes aplicables al tema, en particular lo que trata la ley 1150 de 2007, artículo 2, literal e) y su Decreto reglamentario 4444 de 2008, y la ley 708 de 2001, artículo 8 y el Decreto Reglamentario 4637 de 2008. De igual forma se precisa lo consignado en la



Resolución 4904 de 2009 proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro por medio de la cual se adoptó el Plan de Enajenación Onerosa.

1. NORMAS JURIDICAS APLICABLES

a) Normas Generales.

De manera general el artículo 2 de la ley 1150 de 2007 contempla la enajenación de los bienes de Estado como causal de selección abreviada. A través del Decreto 4444 de 2008 el Gobierno Nacional reglamentó la enajenación de bienes del estado por parte de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en desarrollo de lo previsto en el literal e) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

El Decreto 4444 de 2008 establece que las entidades sometidas a la ley 80 de 1993, podrán realizar directamente la enajenación, o contratar para ello promotores, bancas de inversión, martillos, comisionistas de bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales, o de otros comodities, o cualquier otro intermediario idóneo, según corresponda al tipo de bien a enajenar. También establece que se podrán enajenar a través de la Sociedad Central de Inversiones CISA S.A., caso en el cual deberá suscribir el respectivo contrato interadministrativo.

En el artículo 2º ibidem señala: "...La entidad podrá realizar directamente la enajenación... También podrá hacerlo a través de la sociedad Central de Inversiones CISA S. A., caso en el cual, se suscribirá el respectivo contrato interadministrativo..." (Subrayado fuera de texto).

Asimismo, el Decreto 4444 de 2008 en el artículo 8º consagra: "...la venta siempre deberá realizarse a través de subasta pública, o mediante el mecanismo de derecho privado que se convenga con el intermediario. Se exceptúa de esta regla la enajenación de los bienes a través de la sociedad Central de Inversiones S. A. - CISA, la cual aplicará sus métodos y procedimientos para la realización de los bienes entregados para ello. El precio mínimo de venta será el señalado por la entidad, de conformidad con el presente decreto. (Subrayado fuera de texto) Y agrega en su parágrafo 1º, que para este efecto CISA deberá tener en cuenta los principios de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Adicionalmente, el artículo 17 ibidem precisa que para la adopción de los Planes de Enajenación Onerosa, la entidad pública debe cumplir con las normas consagradas en el Decreto 4695 de 2005¹ y las normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen, antes de proceder a la enajenación de sus bienes inmuebles.

El parágrafo 1º del artículo 20 ibidem establece: *"Cuando la entidad propietaria enajene inmuebles con base en lo dispuesto en el artículo 24 del presente decreto, podrá adelantar la enajenación y entrega de los activos sin distinción de su estado en materia de*

¹ Derogado por el artículo 7 del Decreto 4637 de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 47.200 de 11 de diciembre de 2008. "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 8 de la Ley 708 de 2001".



CONTRALORÍA

CONTRALORIA DELEGADA
DESTINO FISCAL
ESTADO CIVIL Y TRANSACCIONES

impuestos y contribuciones, deudas de consumo o reinstalación de servicios públicos y administración inmobiliaria, toda vez que los mismos serán objeto de cálculo en el modelo de valoración que se adopte para la determinación del precio de compra y las estipulaciones señaladas en el contrato que se suscriba para el efecto."

En el artículo 24 ibidem textualmente consagra: "ENAJENACIÓN ONEROSA DE BIENES A CENTRAL DE INVERSIONES S. A., CISA. La entidad pública propietaria podrá enajenar los bienes de que trata el presente decreto a título oneroso a Central de Inversiones S. A., CISA, mediante contrato interadministrativo en el cual se estipularán las condiciones de venta.

El valor de transferencia a Central de Inversiones S. A., CISA, se acordará entre las partes, para lo cual aplicarán los modelos de valoración adoptados por la Junta Directiva de esta, de acuerdo con la naturaleza del bien. Para bienes inmuebles y muebles, el modelo de valoración de Central de Inversiones partirá del avalúo comercial cuya definición se encuentra contenida en los artículos 10 y 12 del presente decreto."
(Subrayado fuera de texto).

El artículo 8 de la ley 708 de 2001, frente al tema de enajenación de bienes del estado, señala: "Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las ramas del poder público, así como de los órganos autónomos e independientes, que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, y además que no los requieran para el desarrollo de sus funciones; y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas conforme a sus necesidades, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, con excepción de aquellos ocupados ilegalmente antes del 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social, los cuales deberán ser cedidos a sus ocupantes, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989".

De igual forma el Decreto 4637 de 2008 reglamenta parcialmente el artículo 8 anterior de aplicación a todas las entidades públicas de orden nacional de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las ramas del poder público, así como de órganos autónomos e independientes, exceptuándose a las sociedades de economía mixta y aquellos bienes de las entidades en liquidación que amparen los pasivos pensionales; establece en su artículo 2 consagra: "*Planes de Enajenación Onerosa. Los Planes de Enajenación Onerosa son aquellos actos a través de los cuales las entidades públicas realizan una identificación de sus bienes inmuebles fiscales que no tienen vocación para la construcción de vivienda de interés social, que no los requiere la entidad para el desarrollo de sus funciones, así como aquellos que no han sido solicitados por otras entidades para el desarrollo de programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, y los que se encuentran incluidos en el artículo 3º del presente decreto.(...) En los planes de enajenación onerosa se deben identificar los inmuebles, señalando el municipio o distrito donde se localizan; su ubicación exacta; el número de folio de matrícula inmobiliaria; el avalúo comercial vigente; el uso del suelo; el área del terreno en metros cuadrados; la constitución o no de gravámenes, limitaciones al dominio, querrelas y litigios pendientes; la existencia de contratos que afecten dichos inmuebles, así como de ocupantes y el estado de impuestos, tasas y contribuciones que recaigan sobre los bienes*



inmuebles. Los bienes inmuebles que se incorporen dentro de los planes de enajenación onerosa, deberán enajenarse de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, sus decretos reglamentarios y las normas que los adicionen o modifiquen". (Subrayas propias)

El parágrafo 1 del artículo 4, señala: "En el evento en que ninguna entidad pública haya requerido la transferencia a título gratuito de los bienes inmuebles ofrecidos por la entidad propietaria dentro del plazo establecido en el presente artículo, dicha entidad podrá enajenarlos a título oneroso a Central de Inversiones S.A., CISA, mediante contrato interadministrativo en el cual se estipularán las condiciones de venta.

El valor de venta a Central de Inversiones S.A., CISA, se establecerá conforme a los modelos de valoración adoptados por su Junta Directiva, para lo cual tendrá en cuenta lo señalado para la enajenación onerosa de bienes a Central de Inversiones S.A., CISA, en el decreto reglamentario del literal e) del numeral 2 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan."

La Contraloría General de la República, hace claridad sobre la aplicación de las disposiciones antes mencionadas, señalando que la norma regula en general la enajenación de bienes del Estado por parte de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con las siguientes excepciones, a saber:

El artículo 1 del Decreto 4444 de 2008, al referirse al ámbito de aplicación, señala. " El presente Decreto regula la enajenación de bienes del estado por parte de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública (...) con excepción de los bienes a cargo del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado de la Dirección Nacional de Estupefacientes, las cuales se enajenarán de conformidad con lo señalado en el Decreto 1170 de 2008. Se exceptúan también de la aplicación del presente decreto, la enajenación de las acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones de propiedad del Estado y, en general, su participación en el capital social de cualquier empresa que trata la ley 226 de 1995, así como la enajenación de los bienes de las entidades en liquidación de que trata el Decreto 254 de 2000 y 1105 de 2006, las cuales se realizarán de acuerdo a las normas que las rigen".

En desarrollo de la normatividad antes mencionada, el literal e) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, relacionado con la enajenación de bienes del Estado por parte de las Entidades estatales sometidas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública y su Decreto Reglamentario 4444 de 2008 y el artículo 8 de la ley 708 de 2001 y su Decreto reglamentario 4637 de 2008, relacionados con los planes de enajenación onerosa de bienes de entidades estatales prevé que estas pueden acudir directamente a Central de Inversiones S.A. CISA, para su enajenación, mediante la suscripción del respectivo contrato interadministrativo, previo el cumplimiento de lo establecido en el inciso 1 del artículo 4 del Decreto 4637 de 2008.

De igual forma el parágrafo 1ro del Artículo 1ero del Decreto 4637 de 2008 establece como excepción del deber de aplicar la normatividad respecto a Planes de Enajenación Onerosa a las Sociedades de Economía Mixta y a los bienes de las entidades en liquidación que amparen pasivos pensionales.

Adicional a esta normatividad, en la ley 1450 de 2011- Ley del Plan-, en su artículo 239 se toca el tema de Movilización de activos, el cual señala: "A partir de la expedición de la presente ley, las entidades públicas del orden nacional con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las entidades en liquidación tendrán un plazo de seis (6) meses para ceder la cartera con más de ciento ochenta (180) días de vencida, al Colector de Activos Públicos CISA para que esta la gestione. (...) Dentro del mismo plazo, las entidades a que se refiere el inciso anterior, transferirán a CISA, a título gratuito y mediante acto administrativo, los inmuebles de su propiedad que se encuentren saneados y que no requieran para el ejercicio de sus funciones, incluidos aquellos que por acto público o privado sean sujetos de una destinación específica y que no estén cumpliendo con tal destinación, para que CISA los transfiera a título gratuito a otras entidades públicas o los comerciales. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones bajo las cuales CISA podrá reasignar los bienes inmuebles que reciba a título gratuito, señalando los criterios que debe cumplir la solicitud de la entidad que lo requiera."

b) Acto administrativo de la Superintendencia Notariado y Registro.

En cumplimiento a las disposiciones anteriores, la Superintendencia de Notariado y Registro, expidió la Resolución No.4904 del 30 de junio de 2009, por medio de la cual se adopta el plan de enajenación onerosa, expedida por esa entidad, en su parte considerativa, párrafo 5º y siguientes, establece:

"Que en observancia del artículo 2º y 3º del Decreto 4637 de 2008, la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, cuenta con un estudio técnico de los bienes inmuebles, el cual se halla soportado con los siguientes documentos: (i) Certificados de tradición y Libertad expedidos por la Oficina de Instrumentos Públicos; (ii) avalúo comercial del año 2007 y (iii) el estudio de títulos.

Que de la anterior documentación, se acredita plenamente la identificación de los bienes inmuebles fiscales que no tienen vocación para la construcción de vivienda de interés social y que no los requiere la entidad para el desarrollo de sus funciones; así mismo, que no han sido solicitados por otras entidades para el desarrollo de programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Que de conformidad con las consideraciones anteriores, se han identificado los bienes inmuebles que conformarán el Plan de Enajenación Onerosa para el año 2009, que la entidad no requiere y que por el contrario generan egresos por concepto de mantenimiento y adecuación a la Entidad.

Que los inmuebles que forman parte del Plan de Enajenación Onerosa, no se encuentran en las situaciones señaladas en el artículo 3º del Decreto 4637 de 2008 como causal para no poder integrar el plan de enajenación onerosa."



3. ANALISIS DEL CASO

- a) Manifiesta usted la falta de evidencia del documento donde repose el estudio técnico de los bienes inmuebles incluidos en el Plan de Enajenación celebrado con CISA, en el que se debían identificar aquellos que no tienen vocación para la construcción de vivienda de interés social, los no requeridos por la entidad para el desarrollo de sus funciones y los solicitados por otras entidades para adelantar los programas contemplados en el Plan de Desarrollo, conforme lo establecen los artículos 2º y 3º del Decreto 4637 de 2008. Igualmente se indica que dicho documento debió presentarse a un Comité Técnico que lo aprobara.

Esta Delegada frente a este particular solicitó a su despacho información detallada sobre las razones y fundamento de las inquietudes en torno a los documentos y/o estudios técnicos que soportaron la escogencia de los bienes inmuebles que fueron incluidos dentro del Plan de Enajenación Onerosa realizada a CISA S.A; a la cual la entidad dio respuesta reafirmando en sus afirmaciones iniciales, especialmente sobre la ausencia de dichos estudios señalando que estos son "requisitos *sine qua non* para la ejecución de dicho plan, tendiente a efectuar la evaluación técnica a fin de identificar los bienes inmuebles fiscales sin vocación para la construcción de vivienda de interés social, los que no fueran requeridos por la entidad para el desarrollo de sus funciones así como aquellos que no hubieran sido solicitados por otras entidades para el adelanto de programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto con el fin de ser presentado a un Comité de Evaluación Técnica que igualmente nunca se instituyó".

En ese orden de ideas, es importante resaltar que la elaboración de estos estudios técnicos y la aprobación de los resultados del mismo, son obligaciones legales establecidas para la entidad que debe adoptar el Plan de Enajenación Onerosa, pues es este estudio técnico el llamado a soportar el acto administrativo que para tales efectos expide la entidad.

- b) Respecto de la aplicación del Decreto 4444 del 25 de noviembre por medio del cual se reglamenta parcialmente el literal e) del numeral 2º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, citado en el acápite de la normatividad general; se debe precisar que las entidades en los planes de enajenación onerosa deben cumplir las normas que los regulan y el procedimiento que en ellas se establece, el cual se aplica por regla general, salvo que se trate de las excepciones que la misma norma establece, entre ellas la enajenación a CISA, la cual está regulada por normas especiales, tal y como se menciona anteriormente.
- c) De igual forma, la CGR con el fin de establecer la correcta aplicación de las normas generales² e internas³ y el modelo de valoración a los inmuebles

² Parágrafo 3º artículo 24 de la Ley 80 de 1993, literal e) artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, Decreto 4444 de 2008, Decreto 4637 de 2008, Decreto 3297 de 2009, Directiva Presidencial 6 del 19 de agosto de 2009, Directiva Presidencial 12 del 23 de diciembre de 2009 y Concepto del Consejo de Estado No. 1.852 del 15 de diciembre de 2009.

³ Convenio CM-009-2010, Actas de inclusión y anexos, Actas de Junta Directiva 357, 365 de 2008, 398, 399, 400, 401 y 402 de 2010, circular normativa 123 y su anexo 6.



adquiridos de esa Superintendencia, el grupo auditor de la CGR procedió a revisar dentro de sus procedimientos, los modelos de valoración vigentes para la fecha en que se realizó la compra, así como las Actas de Junta Directiva que los adoptaron o aprobaron y los contratos suscritos por la entidad para tal efecto. Una vez identificado el modelo de valoración aplicable a la compra objeto de estudio y revisadas las variables incluidas en éste; necesarias para la evaluación de los 59 inmuebles, se realizó la verificación uno a uno en la herramienta donde se realizó la valoración, confrontando la información existente, los conceptos jurídicos y técnicos, la necesidad y costos de saneamiento, los tiempos de comercialización y la clasificación del inmueble; observando que se realizó una correcta aplicación del modelo, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Junta Directiva de CISA S.A. y las normas legales que regulan el tema.

Para la aplicación del modelo, el grupo auditor CGR evidenció que CISA partió del avalúo comercial de cada inmueble, según la información entregada por la Superintendencia de Notariado y una vez establecidas las variables a tener en cuenta en cada caso⁴, se obtuvo el precio mínimo de venta. Por esta razón, aunque esa entidad tenía un avalúo para los 59 inmuebles de \$16.958.436.190, la aplicación del modelo de valoración de CISA arrojó un valor de venta de \$1.316.830.040.

- d) Frente a su apreciación, respecto de la "inclusión indebida" de bienes inmuebles que respaldan el pasivo pensional de la entidad, dentro del Plan de Enajenación Onerosa hecha a CISA S.A., esta Contraloría Delegada le solicitó a la SNR los documentos y el sustento de que dichos inmuebles estén respaldando el pasivo pensional de la entidad, ante lo cual contestó que dichos "inmuebles de propiedad de la SNR fueron recibidos como dación de pago por parte de deudas de cooperativas y entidades financieras solidarias dentro de los procesos de liquidación forzosa a que fueron sometidas, por inversiones que realizó el extinguido Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro FONPRENOR, cuyo presupuesto estaba constituido por el recaudo de los aportes de los trabajadores del sector de notariado y registro y los notarios al sistema general de pensiones. Es decir, que el dinero invertido era el capital que tenía ese FONDO para cubrir el pasivo pensional de sus afiliados. Conforme a lo dispuesto por el Decreto 2668 de 1997, una vez se concluyó la liquidación de dicha entidad, todos sus derechos, obligaciones y archivos pasaron a la SNR, entre estos los recursos liquidados de las reservas pensionales constituidas por FONPRENOR". Al respecto la Superintendencia de Notariado y Registro debió dentro de su contabilidad hacer las precisiones del caso y observar las normas previstas sobre el particular para entidades reconocedoras y pagadoras de pensiones. Para tal efecto sería importante que la Superintendencia revisará los antecedentes y la forma de contabilización de dichos activos a fin de determinar si pretermitió alguna norma poniendo en riesgo activos de respaldo a las pensiones de la entidad. En relación con este tema se procedió a poner en conocimiento de esta situación a la

⁴ Estado jurídico y técnico, necesidad y costos de saneamiento, clasificación según parámetros de tiempo de comercialización y saneamiento, entre otros.



Comisión de Regulación de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de obtener un pronunciamiento sobre el particular.

4. CONCLUSIONES

La Contraloría General de la República es el órgano fiscal del Estado, y su misión es vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando una cultura de control fiscal inspirada en principios morales y éticos. Su función básica es vigilar que la administración pública y los particulares o entidades que manejen bienes públicos lo hagan con total ajuste a la ley.

Los artículos 119 y 267 de la Constitución Nacional, establecen la competencia de la Contraloría General de la República como titular de la función fiscal, en ese sentido, ejerce, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal y de los particulares o entidades que manejen fondo o bienes de la Nación.

Así el artículo 267 señala: "El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión de la administración de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación." El mismo artículo nos indica que "la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión, de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales."

En ese orden de ideas, se presentan las siguientes conclusiones en atención a sus inquietudes:

- a) El acto por medio del cual se adoptó el Plan de Enajenación de la Superintendencia de Notariado y Registro⁵ es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, y que en caso de presentarse deficiencias relacionadas con sus fundamentos, la SPNR puede iniciar las acciones contenciosas administrativas pertinentes. Lo anterior sin perjuicio de que dentro de un control posterior se evidencie un daño que deba investigarse o la violación de normas que deba ponerse en conocimiento de otras autoridades.
- b) Para el caso en estudio, y ante su solicitud de dar aplicación a las normas establecidas en el Decreto 4444 de 2008 que reglamenta la enajenación de bienes del Estado por parte de las entidades estatales sometidas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública, ésta no procede para este caso en particular por tratarse la enajenación de bienes a través de CISA de la excepción a la regla de aplicación de este decreto, indicada en el inciso segundo del artículo 8 ibídem el cual señala: "*(...) Se exceptúa de esta regla la enajenación los bienes a través de la sociedad Central de Inversiones CISA S.A., la cual aplicará sus métodos y procedimientos para la realización de los bienes entregados para ello.*"

⁵ Resolución 4904 de 2009.



El precio mínimo de venta será el señalado por la entidad, de conformidad con el presente decreto".

- c) El equipo auditor de la CGR asignado a la Auditoria Regular de Central de Inversiones S.A.-CISA procedió a identificar el modelo de valoración vigente aplicable a la compra hecha a la Superintendencia así como su adopción por parte de la Junta Directiva de CISA, de igual forma se verificaron los contratos suscritos por CISA para la reformulación y ajustes del modelo de valoración vigente. Identificado el modelo de valoración aplicable a la compra objeto de estudio y revisadas las variables incluidas en éste necesarias para la evaluación de los 59 inmuebles, se realizó la verificación uno a uno en la herramienta donde se realizó la valoración, confrontando la valoración existente, los conceptos jurídicos, la necesidad y los costos de saneamiento, los tiempos de comercialización y la clasificación del inmueble, concluyendo que se realizó en principio una correcta aplicación del modelo CISA S.A. partió del avalúo comercial de cada inmueble según la información entregada por la Superintendencia de Notariado y Registro y una vez establecidas las variables a tener en cuenta para cada caso, tales como estado jurídico y técnico, necesidad y costos de saneamiento, clasificación según parámetros de tiempo de comercialización y saneamiento, entre otros. Como resultado de la revisión y de las pruebas efectuadas, se concluyó que hasta el momento no se ha presentado daño patrimonial a Estado en la enajenación realizada por la SNR a CISA, teniendo en cuenta además el contenido del concepto 1852 de 2009 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, respecto de los procesos de enajenación onerosa que realizan las entidades públicas a CISA, en los siguientes términos: *"...que el valor o precio de transferencia que convengan las partes en la negociación, debe estar precedido del procedimiento legal y fundamentado en el mencionado modelo de valoración, de manera que, si así se cumple, no puede presentar daño patrimonial al estado...no obstante, si no se observa correctamente el procedimiento consagrado en la citada normatividad, como en cualquier actuación administrativa podría presentarse un daño patrimonial al Estado y si se comprueba que el gestor fiscal actuó con dolo o culpa grave incurria en la respectiva responsabilidad fiscal."* A esto hay que sumarle que la legislación ha ido más lejos permitiendo la cesión a título gratuito y además en varios casos obligatorio.
- d) Respecto a la que consideró la SNR como una indebida inclusión de bienes inmuebles dentro del Plan de Enajenación Onerosa que realizó la SNR a CISA S.A. destinados inicialmente para cubrir el pasivo pensional de la Superintendencia de Notariado y Registro conforme a los antecedentes indicados por la SNR y transcritos en este documento; si bien el artículo 1 del Decreto 4637 de 2008 contempla como las únicas excepciones a los planes de enajenación las referentes a las sociedades de economía mixta y los bienes de las entidades en liquidación que amparen pasivos pensionales, no siendo ninguno de ellos el caso que nos ocupa, esta Contraloría Delegada considera que si la SNR estima que estos bienes no debieron entrar en el plan de enajenación onerosa podría mediante las acciones correspondientes demandar la legalidad de dichos actos con el pleno respeto de los derecho de terceros de buena fe. De igual forma, dada la importancia que reviste este punto se le comunicó de esta situación a la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECCIÓN PÚBLICA
E INSTITUCIONES FINANCIERAS

Dirección General de Regulación de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para lo de competencia.

Este concepto se emite con el alcance del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se entiende sin perjuicio de las facultades legales de la Contraloría General de la República en materia de vigilancia y control fiscal.

Quedamos a la espera de sus comentarios e información en relación con el avance de las gestiones y conversaciones adelantadas con CISA S.A.

Atentamente,

LIGIA HELENA BORRERO RESTREPO
Contralora Delegada para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras.
Contraloría General de la República.

Proyectó: Diana Navarrete Casallas- Líder Equipo auditor CISA
Cynthia Ferrer Bermúdez- AE-DVF-Gestión Pública
Aprobó: Carlos Gómez Támara-Director de Vigilancia Fiscal GP

c.co. Central de Inversiones CISA S.A.