

INFORME FINAL

**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
POR TRÁMITE DE DENUNCIA FISCAL**

DEPARTAMENTO DE RISARALDA

**CONTRATO DE COMODATO
PARA CAJERO AUTOMÁTICO BANCARIO**

(VIGENCIAS FISCALES 2021 – 2026)

GLORIA INÉS CALVO MONTOYA
CONTRALOR GENERAL DEL RISARALDA

PEREIRA, JULIO DE 2026

INFORME FINAL

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE RISARALDA

CONTRATO DE COMODATO PARA CAJERO AUTOMÁTICO BANCARIO

(VIGENCIAS FISCALES 2021 – 2026)

CONTRALORA GENERAL
DEL RISARALDA

GLORIA INÉS CALVO MONTOYA

SECRETARIO
GENERAL

DAVID FERNANDO GIRALDO ROJAS

GOBERNADOR

JUAN DIEGO PATIÑO OCHOA

COORDINADOR GCFI

ALEJANDRO ISSA GUTIÉRREZ

EQUIPO AUDITOR

**JUAN CARLOS MONTOYA GUEVARA
LUZ MARÍA ROJAS ESCOBAR**

CONTENIDO

1. OBJETIVO GENERAL	4
1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	4
2. HECHOS RELEVANTES	4
3. CARTA DE CONCLUSIONES	6
3.1 CONCEPTO SOBRE EL EJERCICIO DE CONTROL FISCAL	7
3.2 HALLAZGOS DE AUDITORÍA	8
3.3 CARTA DE CONCLUSIONES	8
4. RESULTADO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	9
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA	23
6. RESPUESTA AL DERECHO DE CONTRADICCIÓN	24

1. OBJETIVO GENERAL

Atender denuncia fiscal contenida en la Orden N° 058 - 2026, a través de la práctica de la AEF reglada en la GAT/ISSAI, Versión 4.0, relacionada con presuntas irregularidades en el uso de espacio físico de la Gobernación de Risaralda para instalación de cajero automático del Banco Davivienda sin pago de arriendo. Aparentemente no existe contrato de comodato desde la vigencia 2017.

1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.1.1** Verificar los antecedentes administrativos, jurídicos y documentales relacionados con la autorización y utilización de un espacio físico en las instalaciones de la Gobernación de Risaralda para la instalación y funcionamiento de un cajero automático del Banco Davivienda S.A.
- 1.1.2** Establecer la existencia o inexistencia de actos administrativos, contratos, convenios, comodatos u otros instrumentos jurídicos que hayan regulado el uso del espacio físico por parte del Banco Davivienda S.A., especialmente a partir de la vigencia 2017.
- 1.1.3** Analizar las condiciones bajo las cuales se ha permitido la ocupación del espacio físico, determinando si se generó contraprestación económica, beneficio institucional o cualquier otra forma de compensación a favor de la entidad territorial.
- 1.1.4** Determinar la posible existencia de irregularidades de carácter administrativo, legal o fiscal derivadas del uso del espacio físico sin contraprestación, así como la eventual configuración de un presunto detrimento patrimonial, de conformidad con lo establecido en la GAT/ISSAI versión 4.0 y las directrices técnicas de la entidad.

2. HECHOS RELEVANTES

La Contraloría General del Risaralda recibió denuncia ciudadana mediante la cual se pone en conocimiento un presunto detrimento patrimonial en la Gobernación de Risaralda, derivado de la utilización gratuita, por parte del Banco Davivienda S.A., de un espacio ubicado al interior de las instalaciones de la entidad territorial para la operación de un cajero automático, situación que, según lo denunciado, se habría mantenido desde el año 2009.

En el marco de la presente actuación fiscal, se requirió al Departamento de Risaralda

la remisión de la documentación e información pertinente, con el propósito de consolidar el expediente probatorio necesario para el análisis y evaluación de los hechos objeto de denuncia, así como para la determinación de la eventual existencia de un detrimento patrimonial.

Como resultado de la revisión documental efectuada, se evidenció que, mediante contrato de comodato suscrito en el año 2009, el departamento de Risaralda entregó al Banco Davivienda S.A. un área de 5,29 m² para la instalación y funcionamiento de un cajero automático. Dicho contrato fue pactado por un término de cinco (5) años, iniciando el 18 de septiembre de 2009 y finalizando el 8 de octubre de 2014, sin que se encontrara evidencia de prórroga, renovación o celebración de un nuevo vínculo contractual que amparara la permanencia y ocupación del espacio físico por parte de la entidad financiera.

No obstante, se constató que el Banco Davivienda S.A. continuó ocupando el bien inmueble sin soporte contractual, el cual se extendió hasta el mes de febrero de 2026; es decir; durante aproximadamente once (11) años y cuatro (4) meses, la entidad territorial no percibió canon de arrendamiento ni contraprestación económica alguna por el uso del espacio, pese a que este continuó siendo destinado al desarrollo de actividades económicas con ánimo de lucro por parte de la entidad bancaria.

Aunado con lo anterior, el departamento de Risaralda a través de diferentes conceptos jurídicos reconoció expresamente la inviabilidad jurídica de mantener contratos de comodato con entidades privadas con ánimo de lucro, así como la inexistencia de un título jurídico vigente que legitimara la ocupación del espacio por parte del Banco Davivienda S.A. y la consecuente necesidad de restitución del bien inmueble.

Lo anterior fue manifestado mediante comunicación externa No. 4131 del 4 de febrero de 2026; sin embargo, el mismo departamento era conocedor de dicha situación desde años atrás sin que se encaminaran acciones contundentes términos para definir la situación jurídica del espacio entregado al Banco Davivienda S.A.

Por lo anterior, el ejercicio auditor se centró en determinar la cuantificación del posible detrimento patrimonial derivado de la ocupación y utilización del espacio físico por parte del Banco Davivienda S.A. sin soporte contractual vigente ni contraprestación económica a favor del Departamento de Risaralda, con el propósito de establecer la eventual afectación a los recursos públicos y las correspondientes responsabilidades fiscales a que haya lugar.

3. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

JUAN DIEGO PATIÑO OCHOA

Gobernador del Departamento

Ciudad

La Contraloría General de Risaralda, con fundamento en las facultades otorgadas por los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución No. 130 del 5 de junio de 2024, mediante la cual se adopta la Guía de Auditoría Territorial, GAT 4.0 / ISSAI, realizó Actuación Especial de Fiscalización a la Gobernación de Risaralda, en atención a denuncia ciudadana por presunto detrimento patrimonial por haber permitido que el Banco Davivienda S.A. utilizara gratuitamente, desde el año 2009, un espacio al interior del edificio de la entidad para la instalación de un cajero automático.

Es responsabilidad de la entidad, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de este Órgano de Control Fiscal expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables objeto de investigación, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en el proceso auditor.

El ejercicio se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la Contraloría General de Risaralda, la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado dentro de los documentos rendidos en cumplimiento de las disposiciones

legales, además de la información que fue solicitada y remitida por la Gobernación de Risaralda.

Los análisis, observaciones y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de Gestión de la Contraloría General del Risaralda.

3.1 CONCEPTO SOBRE EL EJERCICIO DE CONTROL FISCAL

Como resultado del ejercicio de control fiscal adelantado, se evidenciaron debilidades en la gestión contractual y administrativa relacionada con los bienes inmuebles propiedad del Departamento de Risaralda, particularmente frente al uso y ocupación del espacio físico destinado al funcionamiento del cajero automático del Banco Davivienda S.A.

De la revisión de los documentos que integran el expediente contractual, se identificó insuficiencia en el soporte técnico, jurídico y administrativo, así como deficiencias en el seguimiento y control de los procesos contractuales asociados a la administración de los bienes del ente territorial. Tales situaciones comprometen los principios de eficiencia, economía y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, especialmente al mantenerse una situación jurídicamente inviable consistente en la ocupación de un bien público por parte de una entidad privada con ánimo de lucro, sin la existencia de un vínculo contractual vigente que respaldara dicha utilización.

Así mismo, durante la revisión documental realizada, se constató la existencia de dos (2) conceptos jurídicos emitidos por la propia Gobernación de Risaralda, en los cuales se reconoce expresamente la inexistencia de un título jurídico vigente que amparara la ocupación del espacio físico por parte del Banco Davivienda S.A., así como la necesidad de restitución del bien inmueble y la inviabilidad jurídica de mantener contratos de comodato con entidades privadas con ánimo de lucro.

Las situaciones descritas evidencian fallas en los mecanismos internos de control, seguimiento y toma de decisiones, particularmente en las actuaciones derivadas de las mesas de trabajo adelantadas para evaluar la continuidad del uso del espacio por parte de la entidad financiera o la restitución del inmueble.

La falta de decisiones oportunas y efectivas frente a esta situación permitió la permanencia de la ocupación del bien sin contraprestación económica a favor del Departamento, generando un presunto detrimento patrimonial derivado de la omisión en el cobro por el uso y aprovechamiento del espacio físico durante el periodo en que no existió soporte contractual vigente.

3.2 HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron tres (3) hallazgos de auditoría, de los cuales uno (1) tiene presunta incidencia fiscal por valor de \$81.274.581y uno (1) presunta incidencia disciplinaria.

3.4 CARTA DE CONCLUSIONES

La presente Carta de Conclusiones se suscribe tanto por el Coordinador del Grupo de Control Fiscal Integrado, como por el equipo auditor, en atención a lo dispuesto en la Resolución No. 0306 de 2024, emanada de la Contraloría General del Risaralda, previa aprobación del Comité Técnico de Auditoría (Acta No. 079 del 10 de julio de 2026), conforme a la Resolución No. 0158 de 2024, modificada por la Resolución No. 0110 de 2025, expedidas por esta Departamental.



ALEJANDRO ISSA GUTIÉRREZ
Coordinador
Grupo de Control Fiscal Integrado



LUZ MARÍA ROJAS ESCOBAR
Líder de Auditoría



JUAN CARLOS GUEVARA MONTOYA
Auditor

4. RESULTADO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

El departamento de Risaralda suscribió convenio No. 078 del 18 de septiembre de 2009 con el Banco Davivienda S.A., cuyo objeto se dispuso:

el cual se regirá por las siguientes cláusulas: **PRIMERA - OBJETO:** EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA entregará en calidad de CONVENIO GRATUITO a EL BANCO DAVIVIENDA S.A. - SUCURSAL PEREIRA y este recibe al mismo título, una parte del área del piso 1° que forma parte del Edificio de la GOBERNACIÓN DE RISARALDA ubicado en la calle 19 13-17 de la ciudad de Pereira, el cual se encuentra identificado en nuestro inventarios con las placas números: 61032 y 61186, ficha catastral número 010601190001000 y matrícula inmobiliaria número 290-0000001, cuyos linderos específicos son los siguientes: PARTIENDO DEL PUNTO UNO, ubicado a dos metros del extremo de la pared izquierda continuación de las escalas de acceso calle 18, se continua en línea recta y la misma dirección hasta el PUNTO DOS, UBICADO A 3.04 METROS DEL PUNTO UNO; luego se gira a la izquierda formando ángulo de 90 grados y se continua en línea recta hasta llegar al PUNTO TRES, ubicado a 1.74 metros del PUNTO DOS; luego se gira a la izquierda formando un ángulo de 90 grados y se continua en línea recta 3.04 metros hasta llegar al PUNTO CUATRO; se gira nuevamente a la izquierda formando un ángulo de 90 grados y se continua en línea recta 1.74 metros hasta llegar al punto de partida (1). **PARÁGRAFO:** Los linderos particulares del inmueble en que está ubicado el mencionado espacio se encuentra en la escritura pública número 2036, otorgada en la Notaría Primera del Circulo de Pereira y son los siguientes: Por el Noroeste con la carrera trece (13); por el suroeste, con la carrera catorce (14); por el este con la calle dieciocho (18); y por el oeste con la calle diecinueve (19); según folio de

Matrícula número 290-1, **SEGUNDA DESTINACIÓN:** El citado inmueble será empleado por

Dicho convenio se suscribió por el término de cinco (5) años contados a partir de la legalización del mismo.

Mediante acta No. 001-09 del 08 de octubre de 2009, suscrita por el Secretario Administrativo, la directora de recursos físicos y la gerente del Banco Davivienda de la época dejan la siguiente constancia:

 GOBERNACIÓN DE RISARALDA ¡SENTIMIENTO DE TODOS!	Departamento de Risaralda Secretaría Administrativa Acta de entrega de Bienes inmuebles en Convenio
Código: 1-20-31-01-50	Versión: 2

ACTA No.001-09

En virtud del Convenio No. 078 de fecha 18 de septiembre de 2009 (el cual se anexa), suscrito entre el Departamento de Risaralda y el BANCO DAVIVIENDA S.A. NIT.860,034,313-7, proceden a suscribir la presente acta de reconocimiento de entrega del bien Inmueble en Convenio gratuito.

CONSIDERACIONES

Que la Constitución y la Ley facultan a la administración pública para asumir la responsabilidad del manejo de sus operaciones y del adecuado cumplimiento de sus objetivos, encontrándose dentro de éste el correspondiente a sus bienes los cual quiere decir que las Entidades del Estado tienen responsabilidad directa para administrar y manejar sus respectivos patrimonios y están en la obligación de interpretar y aplicar las medidas que permitan el buen uso y destinación de los mismos.

Que mediante convenio No 078 de 18 de septiembre de 2009 suscrito entre el Departamento de Risaralda y la doctora BEATRIZ VALLEJO BOTERO, identificada con C.C. 42.095.995 expedida en Pereira, Gerente del Banco DAVIVIENDA Sucursal Pereira se entregará en calidad de **CONVENIO GRATUITO a EL BANCO DAVIVIENDA S.A. - SUCURSAL PEREIRA** y este recibe al mismo título, una parte del área del piso 1º que forma parte del Edificio de la GOBERNACIÓN DE RISARALDA ubicado en la calle 19 13-17 de la ciudad de Pereira.

CONSTANCIA

Primero. Que la Ordenanza No 013 del 30 de junio de 2009, faculta al Gobernador del Departamento para la celebración de contratos.

Segundo. Que el Departamento de Risaralda en cumplimiento de la Ordenanza No 013 del 30 de junio de 2009, entregará a EL BANCO DAVIVIENDA S.A. - SUCURSAL PEREIRA y este recibe al mismo título, una parte del área del piso 1º que forma parte del bien inmueble del Edificio de la GOBERNACIÓN DE RISARALDA ubicado en la calle 19 13-17 de la ciudad de Pereira, según consta en el CONVENIO GRATUITO No. 078 del 18 de septiembre de 2009.

 GOBERNACIÓN DE RISARALDA ¡SENTIMIENTO DE TODOS!	Departamento de Risaralda Secretaría Administrativa Acta de entrega de Bienes inmuebles en Convenio
Código: 1-20-31-01-50	Versión: 2

Tercero. Que el bien inmueble deberá destinarse única y exclusivamente al uso destinado y especificado dentro del Convenio No 078, del 18 de septiembre de 2009, sin que en ningún momento pueda variarse esta destinación sin la expedición de un acto administrativo igual al que autoriza el convenio.

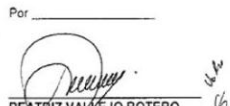
Cuarto. Una vez recibidos el bien objeto de este convenio, el Representante Legal o quien haga sus veces deberá adquirir los seguros correspondientes, dejando libre al departamento por este concepto; sufragar todos los gastos en adelante relacionados con el mantenimiento, reparaciones y demás gastos necesarios para que los mismos se mantengan en perfecto estado de operatividad y puedan prestar el servicio para el cual son entregados.

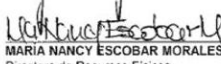
Quinto. Con la suscripción de la presente acta por las partes, se reconoce el derecho de dominio del bien inmueble relacionado en el convenio No.078 del 18 de septiembre de 2009, a favor del Banco DAVIVIENDA.

Sexto. Copia de la presente acta y del Convenio No. 078, del 18 de septiembre de 2009, se enviarán a la Entidad para los trámites pertinentes.

En constancia de lo anterior, se suscribe la presente acta el día 08 de octubre de 2009, por quienes intervinieron,

Por el Departamento de Risaralda 
ANDRES FELIPE ZULUAGA MONTOYA
Secretario Administrativo

Por 
BEATRIZ VALLEJO BOTERO
C.C. 42.095.995 expedida en Pereira
Gerente - BANCO DAVIVIENDA


MARIA NANCY ESCOBAR MORALES
Directora de Recursos Físicos

Elaborado por: Martha Lucia P

De acuerdo con la información suministrada por la Administración Departamental, la suscripción de dicho convenio obedeció a la existencia de una relación de reciprocidad institucional con la entidad financiera, derivada de la prestación de diversos servicios bancarios al Departamento, entre ellos el manejo y pago de la nómina del sector educación, sector central y pensionados, así como la administración de cuentas maestras del sector salud, otorgamiento de créditos y demás servicios financieros asociados.

En este contexto, la Administración consideró conveniente permitir la operación del cajero automático dentro de las instalaciones de la Gobernación, con el propósito de facilitar a los funcionarios, contratistas y usuarios el acceso a servicios financieros, brindando condiciones de confianza, seguridad y disponibilidad para la realización de transacciones comerciales y operaciones bancarias.

Dicho contrato de comodato rigió a partir del año 2009, iniciando su ejecución el 18 de septiembre de esa vigencia, con una duración pactada de cinco (5) años, hasta el 8 de octubre de 2014. Durante dicho periodo, el Banco Davivienda S.A. estuvo autorizado para utilizar el espacio físico de 5.1 mts² asignado para la instalación y funcionamiento

del cajero automático, conforme a las condiciones establecidas en el respectivo instrumento contractual.

Posterior al vencimiento del término contractual, el Banco Davivienda S.A. continuó haciendo uso del espacio físico asignado para el funcionamiento del cajero automático, sin que existiera prórroga, renovación o suscripción de un nuevo contrato que amparara jurídicamente la ocupación y utilización del bien inmueble, situación que se mantuvo hasta el mes de febrero de 2026.

Bajo este contexto, durante aproximadamente once (11) años y cuatro (4) meses, el departamento de Risaralda no recibió ningún beneficio económico (canon de arrendamiento) relacionada con la utilización del espacio físico ni contraprestación económica alguna por parte del Banco Davivienda S.A., pese a que la entidad financiera continuó ocupando y utilizando el espacio físico para el desarrollo de actividades económicas con ánimo de lucro dentro de un bien de propiedad del Departamento de Risaralda.

Durante el periodo en que el Banco Davivienda S.A. continuó ocupando el espacio físico sin soporte contractual vigente, la Oficina Jurídica del departamento de Risaralda emitió dos (2) conceptos jurídicos relacionados con la situación objeto de análisis. El primero fue emitido el 12 de junio de 2017 y el segundo el 8 de junio de 2020.

En ambos pronunciamientos se concluyó la imposibilidad jurídica de mantener la ocupación del bien bajo la figura de comodato, al considerarse improcedente la celebración de este tipo de contratos con entidades privadas con ánimo de lucro. En consecuencia, se advirtió la necesidad de adelantar las actuaciones correspondientes para solicitar la restitución del espacio físico o, alternativamente, estructurar un contrato de arrendamiento comercial que regulara jurídicamente el uso del inmueble.

Así mismo, en los referidos conceptos se indicó la necesidad de evaluar previamente las implicaciones jurídicas, presupuestales y tributarias derivadas de la eventual suscripción de un contrato de arrendamiento comercial, considerando que el arrendador corresponde a una entidad territorial.

Como resultado de dicho análisis, se determinó que la administración departamental no se encontraba en disposición de suscribir un contrato de arrendamiento comercial, atendiendo el pronunciamiento emitido por la Secretaría de Hacienda Departamental, en el cual se advirtieron las implicaciones jurídicas, administrativas y tributarias que podría generar para el Departamento la celebración de este tipo de vínculo contractual.

En particular, se indicó que dicha figura resultaría administrativamente onerosa para la entidad territorial, en consideración a las cargas operativas derivadas del tratamiento tributario aplicable, entre ellas la aplicación del Impuesto sobre las Ventas (IVA) del

19%, la obligación de facturación electrónica y la necesidad de realizar ajustes contables y administrativos manuales, aspectos que, según el análisis efectuado, superarían significativamente el beneficio económico esperado, configurando un balance costo-beneficio desfavorable para la administración pública.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el departamento de Risaralda, conforme a su régimen tributario, no ostenta la calidad de responsable del Impuesto sobre las Ventas (IVA), circunstancia que implicaba la necesidad de implementar ajustes administrativos y tributarios adicionales para viabilizar la eventual celebración de un contrato de arrendamiento comercial.

Finalmente, como resultado de las mesas de trabajo adelantadas entre las Secretarías Jurídica, Administrativa y de Hacienda del Departamento de Risaralda para el análisis de la situación objeto de estudio, la administración departamental determinó solicitar formalmente la restitución del bien inmueble mediante comunicación escrita del 4 de febrero de 2026, otorgando al Banco Davivienda S.A. un plazo de sesenta (60) días calendario para proceder con la desinstalación de los equipos y la entrega material del espacio físico ocupado.

No obstante, y con el propósito de garantizar el cese inmediato de la actividad financiera desarrollada en el inmueble departamental, mediante comunicación del 20 de febrero de 2026 se ordenó a la entidad bancaria la inhabilitación operativa del software y hardware del cajero automático, concediendo para ello un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas.

Es necesario resaltar que, durante el desarrollo de la actuación, se evidenciaron solicitudes y manifestaciones presentadas por organizaciones sindicales y funcionarios del Departamento de Risaralda, mediante las cuales se solicitó considerar la permanencia del cajero automático en las instalaciones de la Gobernación de Risaralda.

Lo anterior, en razón a que dicho servicio era percibido por los usuarios como un mecanismo que brindaba condiciones de seguridad, facilidad y protección para la realización de transacciones financieras al interior de la entidad, constituyéndose, desde la perspectiva de los funcionarios y usuarios, en un beneficio de carácter cualitativo más que estrictamente económico para la comunidad institucional.

El día 27 de febrero de 2026 se materializó la restitución del inmueble a la Gobernación de Risaralda, en las condiciones inicialmente pactadas en el Convenio No. 078 de 2009, tal como consta en el acta de restitución y entrega material allegada por el Departamento dentro del proceso auditor.

ACTA DE RESTITUCIÓN Y ENTREGA MATERIAL
CONVENIO No. 078 DE 2009

FECHA: 27 de febrero de 2026
LUGAR: Palacio Gris, Gobernación de Risaralda (Calle 19 No. 13-17, Pereira)
ÁREA: Primer Piso (Aproximadamente 5.18 m²)

PARTICIPANTES:

- Por el Departamento de Risaralda:
 - JORGE ALIRIO SOTO CARVAJAL, identificado con C.C. No. 8.430.343, en calidad de Secretario Administrativo.
 - GLORIA LYDA LOPEZ ORTIZ, identificada con C.C. No. 42.100.078, en calidad de Directora de Bienes y Servicios Generales.
- Por el Banco Davivienda S.A.:
 - CARLOS ALBERTO NARANJO E., identificado con C.C. No. 18507169, en calidad de Profesional Administrativo Sucursal Risaralda.

ANTECEDENTES:

- El uso del espacio físico donde operaba el cajero automático fue regulado mediante el Convenio No. 078 del 18 de septiembre de 2009.
- Dicho vínculo expiró por vencimiento del plazo de cinco (5) años en octubre de 2014, de acuerdo con la Cláusula Quinta (Duración), manteniéndose una ocupación de hecho sin que mediara documento de prórroga suscrito por las partes.
- Mediante las Comunicaciones Externas No. 20260204-4131-I y No. 20260220-7824-I, la Gobernación solicitó la restitución del área y la inhabilitación operativa del servicio.

DESARROLLO DE LA RESTITUCIÓN Y ENTREGA MATERIAL:

En cumplimiento de la obligación principal de restituir el bien al término del vínculo, estipulada en la Cláusula Quinta (Obligaciones, literal b) del Convenio No. 078 de 2009, las partes proceden a la entrega material del área de 5.18 m² bajo las siguientes condiciones:

En este acto, el Banco Davivienda S.A. hace entrega formal del espacio físico, certificando que, en ejercicio de la facultad otorgada por la Cláusula Tercera, ha procedido al retiro total de las mejoras y activos de su propiedad (cajero automático, blindajes, cableado y señalética). Así mismo, el Departamento de Risaralda recibe el inmueble a entera satisfacción, constatando que el Banco ha dado cumplimiento al literal a) de la Cláusula Quinta (Obligaciones) y al Parágrafo de la Cláusula Quinta (Duración).

al haber resarcido por su cuenta y riesgo cualquier afectación derivada del desmonte y devolver el área en el estado físico requerido, reconociendo únicamente el deterioro natural producido por el uso legítimo del espacio durante la vigencia de la ocupación.

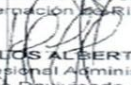
CONSTANCIAS ADICIONALES:

- RECIPROCIDAD ECONÓMICA:** Se deja constancia de que el Banco se encuentra al día en los aportes económicos destinados al pago del consumo de energía eléctrica del aire acondicionado que servía al cajero, según el acuerdo de reciprocidad vigente.
- PAZ Y SALVO E INDEMNIDAD:** Con la firma de esta acta, se extingue toda relación derivada del Convenio 078 de 2009. No obstante, el Banco Davivienda S.A. mantiene su obligación de indemnidad frente al Departamento por cualquier hecho o reclamación de terceros que tengan origen en el periodo en que el banco ocupó el área.
- CIERRE JURÍDICO:** Con la suscripción de este documento, las partes declaran extinguida toda relación derivada del Convenio 078 de 2009 y su posterior situación de hecho, quedando el Departamento en plena posesión y dominio del bien fiscal.

En constancia de lo anterior, firman los delegados de las partes:


JORGE ALIRIO SOTO CARVAJAL
Secretario Administrativo
Gobernación de Risaralda


GLORIA LYDA LOPEZ ORTIZ
Directora de Bienes y Servicios Generales
Gobernación de Risaralda


CARLOS ALBERTO NARANJO E.
Profesional Administrativo Sucursal Risaralda
Banco Davivienda S.A.

- ***Hallazgo administrativo No. 1 con presunta incidencia Fiscal No. 1 por valor de \$81.274.581 e incidencia disciplinaria No. 1: Uso de bien inmueble Departamental por parte de entidad financiera sin contraprestación económica y sin soporte contractual vigente ni adopción oportuna de medidas administrativas para su restitución.***

Condición: En la evaluación realizada a la administración y control de los bienes inmuebles del Departamento de Risaralda, se evidenció que el espacio físico ubicado al interior de las instalaciones de la Gobernación de Risaralda, entregado inicialmente al Banco Davivienda S.A. mediante contrato de comodato suscrito en el año 2009 por un término de cinco (5) años, continuó siendo ocupado y utilizado por dicha entidad financiera con posterioridad al vencimiento del convenio, ocurrido el 8 de octubre de 2014, sin que existiera prórroga, renovación o la suscripción de otro sí para la continuidad, el cual amparara jurídicamente el uso y aprovechamiento del inmueble.

La situación descrita permaneció hasta el mes de febrero de 2026, configurándose una ocupación continua del bien durante aproximadamente once (11) años y cuatro (4) meses sin soporte jurídico vigente.

Durante dicho periodo, la Oficina Jurídica del Departamento emitió conceptos jurídicos de fechas 12 de junio de 2017 y 8 de junio de 2020, en los cuales concluyó la improcedencia jurídica de mantener la ocupación bajo la figura de comodato al tratarse de una entidad privada con ánimo de lucro, advirtiendo la necesidad de adelantar acciones administrativas orientadas a la restitución del espacio físico o, de manera alternativa, estructurar un vínculo contractual ajustado al marco legal aplicable.

No obstante, dichos pronunciamientos, la ocupación del inmueble continuó sin que se adoptaran de manera oportuna decisiones administrativas eficaces y efectivas encaminadas a regularizar jurídicamente el uso del bien o recuperar materialmente su tenencia, situación que únicamente fue objeto de actuación formal mediante comunicación del 4 de febrero de 2026, complementada con requerimiento del 20 de febrero de 2026 para la inhabilitación operativa del cajero automático y posterior restitución del espacio.

Adicionalmente, se evidenció que durante el periodo señalado el Banco Davivienda S.A. desarrolló actividades financieras dentro del inmueble departamental, sin que el Departamento percibiera contraprestación económica alguna derivada del uso del espacio físico ocupado.

Concepto jurídico 1 (12 de junio de 2017)

ISO 9001
BUREAU VERITAS
Certificación

Risaralda
Verde y emprendedora

Gobernación de Risaralda

DIRECCION DE CONTRATOS

000703- 8454

MEMORANDO

Pereira, 12 de junio de 2017

PARA: Rodrigo Andres Medina Diaz, Contratista

ASUNTO: Respondiendo a: Asunto: SOLICITUD DE CONCEPTO JURIDICO-CASO CAJERO DAVIVIENDA. Radicado No.7139

1. Cuestionamientos Pateados:

Solista Dr. RODRIGO ANDRES MEDINA DIAZ Contratista de la DIRECCIÓN DE RECURSOS FISICOS los siguiente:

teniendo en cuenta la situación jurídica del cajero del banco DAVIVIENDA, de la manera mas atenta le solicito emitir concepto jurídico que ponga una directriz con el fin de legalizar el tema objeto de controversia.

2. Antecedentes Juridicamente Relevantes:

2.1. La Dirección de Recursos Fisicos somete a proceso de revisión por parte de la Dirección de Contratos un contrato de comodato con el Banco Davivienda S.A del espido en el cual se ubica el cajero electrónico de dicha entidad bancaria

2.2. Naturaleza jurídica del contrato de Comodato celebrado por entidades públicas.

2.3. Tipo de contrato aplicable al caso concreto

2.4. Normas analizadas: Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, Decreto Departamental 0671 de 2014 Manual de Contratación de la entidad y Código Civil Colombiano y la ley 9.

3. Desarrollo del Problema Jurídico Pateado:

El comodato se encuentra definido en el Artículo 2200 del Código Civil, así:

"El comodato o préstamo de uso es un contrato en que la una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella y con cargo de restituirla la misma"

Parque Olaya Herrera Calle 19 No. 13-17 " Código Postal 660004 " PBX: 3398300 Fax: 3398301
www.risaralda.gov.co

Página 1 DE 4

ISO 9001
BUREAU VERITAS
Certificación

Risaralda
Verde y emprendedora

Gobernación de Risaralda

DIRECCION DE CONTRATOS

000703- 8454

especie después de terminar el uso".

Cuando las entidades públicas celebran este tipo de contrato se debe aplicar lo preceptuado en la ley 9 de 1989 artículo 38 que dice:

"Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no reparten utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables."

Los contratos de comodato existentes, y que hayan sido celebrados por las entidades públicas con personas distintas de las señaladas en el inciso anterior, serán renegotiados por las primeras para limitar su término a tres (3) años renovables, contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

Al respecto el Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejo conito: Ramiro Saavedra Becerra, el treinta (30) de julio de dos mil ocho 2008 dijo

Mediante la lectura del citado artículo 38 se deduce la consagración de una prohibición respecto de la celebración de contratos de comodato con personas distintas a las allí señaladas y una condición legal esencial para que los contratos que estaban en curso a la fecha de entrada en vigencia de dicha ley con personas distintas a las referidas en la norma pudiesen continuar.

Así, la ley 9 de 1989 dispuso una condición para la prórroga de los contratos de comodato suscritos con sujetos ajenos a entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no reparten utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y fue que se renegotiaran para limitar su término a 3 años renovables, contados a partir de la promulgación de la ley.

El artículo 355 de la Constitución Política.

Con el propósito de prohibir los denominados auxilios con cargo al erario público y en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, el Constituyente de 1991 determinó en el inciso 1 del artículo 355 lo siguiente:

Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Previo además en su inciso 2 la posibilidad de que las entidades públicas celebren contratos con entidades sin ánimo de lucro, para impulsar programas y actividades de interés público, así:

El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los

Parque Olaya Herrera Calle 19 No. 13-17 " Código Postal 660004 " PBX: 3398300 Fax: 3398301
www.risaralda.gov.co

Página 2 DE 4

ISO 9001
BUREAU VERITAS
Certificación

Risaralda
Verde y emprendedora

Gobernación de Risaralda

DIRECCION DE CONTRATOS

000703- 8454

respectivos presupuestos celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes sectoriales de desarrollo. El gobierno nacional reglamentará la materia.

En el entendido de que el comodato tiene por objeto entregar un bien de una entidad pública a otro sujeto sin contraprestación alguna, la Sala considera que el comodato está comprendido dentro de los supuestos a que alude dicha disposición y, por ende, debe tener por causa el impulso de programas y actividades de interés público.

Advierte además que dicho negocio puede celebrarse con entidades públicas y con sujetos privados sin ánimo de lucro

Así las cosas, no cumpliéndose las circunstancias objetivas para la suscripción de un comodato en el caso sub examine, se debe acoger la modalidad propuesta por el Estatuto General de Contratación que se adapte al caso concreto. Es así como la ley 1150 de 2007 artículo 2 Numeral 4 literal J dice:

De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

1) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.

El Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.1.4.11, reglamenta esta modalidad de selección de la siguiente manera:

Arrendamiento de bienes inmuebles. Las Entidades Estatales pueden alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

1. Verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble.

2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública.

Así las cosas en tratándose de un bien fiscal de propiedad de la Gobernación de Risaralda y siendo Davivienda una sociedad anónima de naturaleza privada debe legalizarse esta tenencia a través de un contrato de Arrendamiento conforme a las normas analizadas.

Parque Olaya Herrera Calle 19 No. 13-17 " Código Postal 660004 " PBX: 3398300 Fax: 3398301
www.risaralda.gov.co

Página 3 DE 4

ISO 9001
BUREAU VERITAS
Certificación

Risaralda
Verde y emprendedora

Gobernación de Risaralda

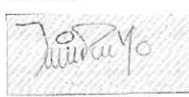
DIRECCION DE CONTRATOS

000703- 8454

Finalmente se debe consultar con el área de contabilidad las consecuencias tributarias que acarrea el contrato de arrendamiento cuando el arrendador es una entidad territorial.

1) El artículo 126 de la ley dispuso que la vigencia de la misma se daría a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, que se produjo el 11 de enero de 1989.

Atentamente,



JULIANA PEREZ MORENO
Directora
DIRECCION DE CONTRATOS



GLORIA EDITH FERNANDEZ PARRA
Secretaria de Despacho
DESPACHO DE LA SECRETARIA JURIDICA

Copia: Jose Fernando Correa Parra

Elaboro: Andres Ossa Castrillon

Parque Olaya Herrera Calle 19 No. 13-17 " Código Postal 660004 " PBX: 3398300 Fax: 3398301
www.risaralda.gov.co

Página 4 DE 4

Concepto Financiero (04 de septiembre de 2018)

Risaralda
Verde y emprendedor

000004- 12379 DIRECCION DE CONTABILIDAD GENERAL

MEMORANDO

Para: 04 de septiembre de 2018

PARA: Luz Stella Taborda Quintana, Profesional Especializado Grado 07

ASUNTO: Respondiendo a: Asunto: Solicitud concepto financiero y contable sobre inmuebles entregado en contrato de arrendamiento. Radicado No. 10934

La Dirección de Contabilidad informa que entregar un inmueble en arrendamiento, conlleva a realizar una actividad gravada con la tarifa del 19%, esta situación genera que la Gobernación de Risaralda se vuelva responsable del impuesto a las ventas y cumplir con todo lo que ello implica, como la presentación de la declaración de IVA, lo cual sería una actividad adicional a la que actualmente se está realizando tanto en la Dirección de Contabilidad como en la Tesorería General del Departamento.

Respecto del proceso de facturación, se informa que la Gobernación de Risaralda no estaría obligada a facturar según lo contemplado el artículo 2 y artículo 17 del Decreto 1001 de 1997, ni tiene el deber de solicitar resolución para facturar de acuerdo al artículo 4 de la Resolución 055 de 2016, pero si se deben expedir documentos equivalentes a la factura que debe cumplir con todos los requisitos y lineamientos normativos respecto de la misma, es así como nos vemos en la obligación de adquirir un software para generar documentos equivalentes a la factura de manera electrónica, que debe cumplir con las condiciones establecidas por la DIAN.

Además de lo anterior, es importante tener en cuenta la carga operativa, de responsabilidad fiscal ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y los cálculos adicionales que se deben realizar en la Secretaría Administrativa para afectar los Estados Financieros del Departamento (en cumplimiento del Nuevo Marco Normativo expedido por la Contaduría General para los activos generadores de efectivo, cálculos que deberán realizarse manualmente por cuanto no existe software en el departamento para realizarlos y que deberán certificar a la Dirección de Contabilidad de la siguiente manera:

Se deberá tener en cuenta el capítulo once de las políticas contables del Departamento respecto de las propiedades de inversión y realizar los cálculos establecidos en los documentos en Excel que se anexan al presente oficio, además deberá determinarse un valor de la parte del inmueble que ha de arrendarse por cuanto está incluido en el valor global del Edificio de la Gobernación y realizar la separación en el sistema financiero para hacer todos los cálculos y mediciones

Parque Otaya Herrera Calle 19 No. 13-17 * Código Postal 660004 * PBX: 3398300 Fax: 3398301
www.risaralda.gov.co

Página 1 DE 3

Risaralda
Verde y emprendedor

000004- 12379 DIRECCION DE CONTABILIDAD GENERAL

necesarios. Se hace necesario aclarar que los cálculos se deben realizar por parte del proveedor del proceso contable que en este caso sería la Secretaría Administrativa.

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta el costo beneficio y la displicencia de la solicitud que ustedes realizan, se hace más costoso el funcionamiento y puesta en marcha del proceso contable, tributario y financiero al poner un bien en arrendamiento que el valor que se va a recibir por el mismo.

Se aclara que con lo anterior, se pretende dar un punto de vista con respecto a lo que implica tener una actividad gravada y no quiere decir que la Secretaría de Hacienda esté tomando decisiones frente a la administración de un bien generador de efectivo, por lo tanto queda a discreción de la Secretaría Administrativa si se toma la figura de arrendamiento o se contempla otra figura jurídica que no conlleve a tantas implicaciones.

Atentamente,

LEONARDO ANTONIO RAMIREZ GIRALDO
Secretaría(s) de Despacho Grado 10
DESPACHO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA

AURA MARIA BETANCUR GALLEGO
Directora(s) Administrativo(a) Grado 07...
DIRECCION DE CONTABILIDAD GENERAL

Anexos Digitales:
01_Anexo_Deliberacion_Activos_Generadores_Efectivo_v3.xlsx
02_Manual_Procedimiento_Determinacion_Activos_Generadores_Efectivo.docx
Copia: Diana Patricia Rojas Rico

Elaboro: Ana Maria Rios Marin

Parque Otaya Herrera Calle 19 No. 13-17 * Código Postal 660004 * PBX: 3398300 Fax: 3398301
www.risaralda.gov.co

Página 2 DE 3

Desde la vigencia 2018, la Secretaria de Hacienda del departamento de Risaralda se había pronunciado frente al costo beneficio del bien inmueble entregado al Banco Davivienda S.A.

Concepto jurídico 2 (8 de junio de 2020)

420- 9027 DIRECCION DE CONTRATACION

MEMORANDO

Pereira, 08 de junio de 2020

PARÁ: LUZ MARINA GAVIRIA MORALES, Contratista
RAFAEL SALAZAR GARTNER, Director(a)
Administrativo(a) Grado 07

ASUNTO: Respondiendo al Asunto: Solicitud concepto jurídico sobre legalización del cajero electrónico de DAVIVIENDA a través de CONVENIO... Radicado No.6430

Respetado Doctor,

Atendiendo a lo solicitado por usted respecto a la viabilidad jurídica de la posibilidad de suscribir un CONVENIO con el fin de legalizar la tenencia de un bien de propiedad del Departamento (al cual es usado y aprovechado por el Banco Davivienda), y con miras a contribuir al plan de mejoramiento establecido ante el organismo de control fiscal, que por demás cuenta con el suficiente sustento legal; me permito dar respuesta en el siguiente sentido, así:

1. La primera figura contractual propia para legalizar la tenencia del bien bajo las circunstancias de modo, tiempo y lugar, es acudir al **contrato de arrendamiento**, donde el Departamento en calidad de arrendador presta el uso de la infraestructura física a cambio de un canon establecido, por la dimensión del espacio físico de uso y aprovechamiento.

Ahora bien, condecorada de los antecedentes que tiene el presente tema consultado, tendría que pronunciarse el encargado de la gestión hacendaria y financiera, sobre que impedimentos de orden legal o tributario, tendría el Departamento al recibir un ingreso, considerado como una renta, como consecuencia del contrato de arrendamiento; razón por la cual se sugiere a los señores públicos llevar a cabo la mesa técnica y explicar los hechos en el campo tributario, cuáles serían las consecuencias, o en su defecto que impedimentos de orden legal se tienen para que el Departamento de Risaralda pueda suscribir un contrato de arrendamiento con el Banco Davivienda, y esta respuesta sirva entonces de soporte en el estudio previo.

El contrato de arrendamiento puede hacerse sobre muebles, inmuebles y ciertas cosas que señala el artículo 1974 del código civil.

Parque Olaya Herrera Calle 19 No. 13-17 - Código Postal 660004 - PBX: 3398300 Fax: 3398301
www.risaralda.gov.co

Página 1 DE 3

420- 9027 DIRECCION DE CONTRATACION

«Son susceptibles de arrendamiento todas las cosas corporales o incorporales, que pueden usarse sin consumo, excepto aquellas que la ley prohíbe arrendar, y los derechos esencialmente personales, como los de habitación y uso».

Puede arrendarse aun la cosa ajena, y el arrendatario de buena fe tendrá acción de saneamiento contra el arrendador, en caso de evicción.»

Se pueden arrendar inmuebles como casas, apartamentos, cocinas, bodegas, terrenos, maquinaria, herramientas, vehículos, en fin, cualquier cosa que la ley no haya prohibido.

2. La segunda y última figura se denomina **convenio interadministrativo**, y en este punto me permito establecer el servidor público que eleva la presente consulta, que bajo ninguna fundamentación legal pueda determinarse la suscripción de un CONVENIO, entre el Departamento de Risaralda y el Banco Davivienda, por las siguientes dos razones que señalo a continuación:

- Primero, el objeto que se involucra en las actividades no es gratuito, ni persigue un fin altruista, pues el beneficio del interés público se elimina con los rendimientos económicos o financieros que genera el uso del cajero electrónico del Banco Davivienda por los usuarios del mismo, razón por la cual estas actividades tienen implícito el carácter económico, que por demás fue el sustento del organismo de control para establecer una legalización, pues el estado no puede entrar a favorecer a un tercero con un fin oneroso.
- Segundo, las partes involucradas a suscribir el posible acuerdo de voluntades, en este caso el Banco Davivienda, tiene una naturaleza jurídica de orden privado, con ánimo de lucro, constituida legalmente como una entidad financiera dentro del estado colombiano; motivo suficiente para no poder reunir elementos jurídicos necesarios para suscribir un Convenio interadministrativo de los que señala el artículo 2 de la ley 1150 de 2007, y el artículo Artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015; ni un convenio de los que señalan los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998.

Por lo anterior, y ante la evidente necesidad de clarificar con esta claridad conceptual en materia jurídica, se sugiere **NO REALIZAR LA SUSCRIPCIÓN DE UN CONVENIO**.

Por lo anterior queda consignado en el presente Concepto el tema consultado.

Sin otro particular.

Atentamente,

Parque Olaya Herrera Calle 19 No. 13-17 - Código Postal 660004 - PBX: 3398300 Fax: 3398301
www.risaralda.gov.co

Página 2 DE 3

420- 9027 DIRECCION DE CONTRATACION

FEDERICO CANO FRANCO
Secretaría(a) de Despacho Grado 10
DESPACHO DE LA SECRETARIA JURIDICA

Revisó : OLGA BEATRIZ RUIZ SIERRA-Director(a) Administrativo(a) Grado 04 (a) ✓

Elaboro: Gloria Patricia Guzman Olivera

Parque Olaya Herrera Calle 19 No. 13-17 - Código Postal 660004 - PBX: 3398300 Fax: 3398301
www.risaralda.gov.co

Página 3 DE 3

Para la estimación preliminar del presunto daño fiscal se tomó como referencia a través de método comparativo la información relacionada con los cánones de arrendamiento pagados por parte del Banco Davivienda S.A. por el uso de espacios físicos destinados a cajeros automáticos en las instalaciones del Palacio de Justicia y en la E.S.E. Hospital Universitario San Jorge de Pereira, entidades públicas que suministraron oportunamente la información requerida, en el marco del principio de colaboración armónica entre entidades del Estado consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, así como en atención a la función constitucional y legal de vigilancia y control fiscal ejercida por esta Contraloría.

Con fundamento en la información recopilada, se efectuó el análisis comparativo de los valores reportados por dichas entidades y se determinó el promedio del canon de arrendamiento por metro cuadrado correspondiente al espacio ocupado por la entidad financiera. A partir de este referente técnico se estableció el valor estimado del canon mensual aplicable para cada vigencia, el cual sirvió como base objetiva para la cuantificación preliminar del posible detrimento patrimonial derivado del uso y aprovechamiento del espacio físico de propiedad del Departamento de Risaralda durante el periodo evaluado.

- E.S.E. Hospital Universitario San Jorge de Pereira.

HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE (6 m²)				
VIGENCIA	Canon de Arrendamiento	Valor mt2	Incremento anual	IPC de cada vigencia
2020	\$ 1,150,255	\$ 191,709		
2021	\$ 1,168,774	\$ 194,796	\$ 18,519	1.61%
2022	\$ 1,215,684	\$ 202,614	\$ 46,910	4.01%
2023	\$ 1,449,485	\$ 241,581	\$ 233,801	19.23%
2024	\$ 1,583,998	\$ 264,000	\$ 134,513	9.28%
2025	\$ 1,666,367	\$ 277,728	\$ 82,369	5.20%
2026	\$ 1,751,352	\$ 291,892	\$ 84,985	5.10%

Elaboró equipo auditor

- Rama judicial:

CAJERO PALACIO DE JUSTICIA (8 m²)				
VIGENCIA	Canon de Arrendamiento	Valor mt2	Incremento anual	IPC de cada vigencia
2020	\$ 2,226,510	\$ 278,314		
2021	\$ 2,262,357	\$ 282,795	\$ 35,847	1.6%
2022	\$ 2,389,502	\$ 298,688	\$ 127,145	5.6%
2023	\$ 2,703,004	\$ 337,876	\$ 313,502	13.1%
2024	\$ 2,953,843	\$ 369,230	\$ 250,839	9.3%
2025	\$ 3,107,443	\$ 388,430	\$ 153,600	5.2%
2026	\$ 3,265,923	\$ 408,240	\$ 158,480	5.1%

Elaboró equipo auditor

Los resultados obtenidos se presentan a continuación, discriminados por vigencia, y valor estimado mensual y anual, conforme a la metodología de cálculo aplicada por el equipo auditor, en el cual se procedió a determinar el valor promedio del metro cuadrado como se observa a continuación:

VIGENCIA	PROMEDIO m² HUSJ	PROMEDIO m² Palacio de Justicia	PROMEDIO m² precio mercado
2020	\$ 191,709	\$ 278,314	\$ 235,011
2021	\$ 194,796	\$ 282,795	\$ 238,795
2022	\$ 202,614	\$ 298,688	\$ 250,651
2023	\$ 241,581	\$ 337,876	\$ 289,728
2024	\$ 264,000	\$ 369,230	\$ 316,615
2025	\$ 277,728	\$ 388,430	\$ 333,079
2026	\$ 291,892	\$ 408,240	\$ 350,066

Elaboró equipo auditor

Por lo anterior expuesto, se procede a cuantificar el presunto detrimento patrimonial desde el mes de septiembre de 2021 hasta el 27 de febrero de 2026 conforme al tiempo en el cual el Banco Davivienda ocupo un espacio físico en las instalaciones de la Gobernación de Risaralda, sin un vínculo legal que respaldara dicha figura, conforme se señala a continuación:

Estimacion Daño Fiscal			
Año	Valor canon mensual (5.1 mts ²)	Vigencia	Valor total dejado de percibir
2021	\$1,217,855	Sept-Dic	\$ 4,871,421
2022	\$1,278,320	Ene-Dic	\$ 15,339,841
2023	\$1,477,614	Ene-Dic	\$ 17,731,364
2024	\$1,614,737	Ene-Dic	\$ 19,376,839
2025	\$1,698,703	Ene-Dic	\$ 20,384,441
2026	\$1,785,337	Ene-Feb	\$ 3,570,675
TOTAL			\$ 81,274,581

Elaboró equipo auditor

Criterio:

Constitución Política de Colombia: Artículos 209 y 355.

Ley 610 de 2000. Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Ley 610 de 2000. 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.

Parágrafo 1°. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

Ley 610 de 2000. 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 mediante Sentencia C-340 de 2007.**

Ley 1952 de 2019

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

ARTÍCULO 54. FALTAS RELACIONADAS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

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

Decreto 1082 de 2015,

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.11. Arrendamiento de bienes inmuebles. Las Entidades Estatales pueden alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

1. Verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble.

2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública.

Causa: Debilidades en el seguimiento y control sobre los contratos relacionados con la administración de bienes inmuebles del Departamento, así como la falta de oportunidad en la adopción y toma de decisiones administrativas frente a los conceptos jurídicos emitidos, lo que evidencia deficiencias de articulación entre las dependencias competentes para la administración, control jurídico y gestión patrimonial de los bienes del ente territorial.

Ausencia de mecanismos efectivos de control y gestión orientados a definir de manera oportuna una solución jurídica y administrativa frente a la ocupación del bien inmueble una vez vencido el término contractual.

Efecto: La situación evidenciada permitió el uso y aprovechamiento continuo de un bien inmueble de propiedad del Departamento de Risaralda por parte de una entidad privada con ánimo de lucro durante un periodo prolongado, sin soporte jurídico vigente, afectando los principios de legalidad, responsabilidad, eficacia, economía y control que orientan la función administrativa y la adecuada gestión del patrimonio público.

Así mismo, expuso a la entidad territorial a riesgos jurídicos y administrativos derivados de la ocupación irregular del inmueble, debilitó los mecanismos institucionales de seguimiento, administración y protección de los bienes públicos y evidenció falta de oportunidad en la adopción de medidas administrativas eficaces frente a una situación advertida previamente mediante conceptos emitidos por la Oficina Jurídica del Departamento.

De igual manera, la permanencia del tercero ocupando el espacio físico sin instrumento jurídico habilitante ni contraprestación económica a favor del Departamento entre octubre de 2014 y febrero de 2026 generó un aprovechamiento gratuito de un bien de propiedad pública, circunstancia deriva en una afectación patrimonial para la entidad territorial.

Finalmente, los hechos observados podrían constituir presunta incidencia disciplinaria, en consideración a la posible omisión en el ejercicio oportuno de las funciones relacionadas con la administración, control, protección y recuperación de bienes de propiedad del Departamento, así como frente al deber funcional de atender y materializar las actuaciones derivadas de los conceptos jurídicos emitidos por la entidad.

5. CUADRO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR
1. Administrativo	1	-
1. Sancionatorio	0	-
3. Disciplinario	1	-
4. Penal	0	-
5. Fiscal	1	\$81.274.581
TOTAL	3	\$81.274.581

6. RESPUESTA AL DERECHO DE CONTRADICCIÓN

- **Observación administrativa No. 1 con presunta incidencia Fiscal No. 1 por valor de \$80.939.579 e incidencia disciplinaria No. 1.**

Respuesta por parte del sujeto:

(...)

La presente respuesta se formula dentro del término concedido por ese órgano de control, con fundamento en la información que ya obra en el expediente auditor, en los documentos previamente remitidos por el Departamento de Risaralda y en las gestiones administrativas actualmente adelantadas para contar con un dictamen técnico-pericial sobre el canon locativo comercial del espacio objeto de análisis.

Debe precisarse que la presente contradicción se ejerce frente a un informe preliminar de auditoría y no dentro de un proceso de responsabilidad fiscal formalmente aperturado. Por ello, las consideraciones aquí expuestas tienen por objeto aportar elementos de contexto, precisión técnica y valoración integral para la elaboración del informe definitivo, sin que puedan entenderse como aceptación de daño fiscal, imputación subjetiva, nexo causal o responsabilidad disciplinaria alguna.

- I. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA TRAZABILIDAD DOCUMENTAL Y LA COLABORACIÓN INSTITUCIONAL DEL DEPARTAMENTO:** De manera preliminar, debe precisarse que buena parte de los antecedentes fácticos, contractuales, jurídicos y administrativos utilizados en el informe preliminar ya habían sido puestos en conocimiento de la Contraloría General del Risaralda por la propia Administración Departamental, especialmente mediante la Comunicación Externa No. 20260225-8969-I del 25 de febrero de 2026, emitida en respuesta a la Solicitud de Información derivada de la Orden No. 058-2026.

En dicha comunicación, la Gobernación de Risaralda, a través de la Dirección de Bienes y Servicios Generales adscrita a la Secretaría Administrativa, informó de manera expresa y transparente, entre otros aspectos:

- 1. La trazabilidad histórica del espacio ocupado por el cajero automático.*
- 2. La existencia del Convenio No. 078 del 18 de septiembre de 2009.*
- 3. El plazo pactado en dicho convenio.*
- 4. La fecha de entrega formal del espacio mediante Acta No. 001-09 del 8 de octubre de 2009.*
- 5. La terminación jurídica del vínculo el 8 de octubre de 2014.*
- 6. La inexistencia de prórrogas o renovaciones formalizadas.*
- 7. La existencia de solicitudes posteriores de la entidad bancaria que no fueron aceptadas por inviabilidad jurídica.*
- 8. Los conceptos y memorandos jurídicos, financieros y contables obrantes en el expediente.*

9. *La inexistencia de avalúos comerciales históricos o estudios de mercado recientes sobre el valor locativo del espacio.*
10. *La medición técnica oficial del área ocupada, correspondiente a 5,29 m² según los documentos técnicos remitidos.*
11. *Las comunicaciones enviadas al Banco Davivienda S.A. para solicitar la restitución material del espacio.*
12. *La orden de inhabilitación operativa del cajero automático.*
13. *La relación documental de intervinientes en las distintas etapas del expediente, según los soportes disponibles.*

Lo anterior permite advertir que no existió falta de colaboración frente al ejercicio auditor. Por el contrario, la información que hoy sirve de base al informe preliminar fue consolidada, organizada y remitida por la propia Administración Departamental, como resultado de un proceso interno de revisión, auditoría documental y saneamiento jurídico del inventario inmobiliario del Departamento.

En consecuencia, la discusión no debe centrarse en si existieron o no antecedentes administrativos, pues estos fueron reconocidos y aportados por la entidad, sino en el alcance administrativo y patrimonial que se pretende derivar de ellos, así como en la valoración integral de la gestión desplegada por la actual administración.

II. SOBRE EL PROCESO DE SANEAMIENTO DOCUMENTAL Y LA ACTUACIÓN DE LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN: *La actual Dirección de Bienes y Servicios Generales inició un proceso amplio de revisión, auditoría y saneamiento documental de los bienes inmuebles del Departamento de Risaralda. En ese marco, se reconstruyó la trazabilidad histórica del espacio físico ubicado en el Palacio Gris que fue ocupado por el cajero automático del Banco Davivienda S.A.*

Dicha reconstrucción permitió establecer que la relación no tuvo origen reciente ni clandestino, sino que proviene de una línea histórica iniciada bajo condiciones jurídicas e institucionales distintas, inicialmente asociada al entonces Banco Cafetero S.A. —Bancafé—, posteriormente a Granbanco S.A. —Bancafé— y finalmente al Banco Davivienda S.A., hasta llegar a la suscripción del Convenio No. 078 de 2009.

Esta precisión resulta relevante porque permite comprender que la situación analizada no corresponde a una entrega arbitraria, intempestiva o carente de antecedentes, sino a una relación histórica que evolucionó con el tiempo, en un contexto institucional y normativo cambiante.

No obstante, una vez revisados integralmente los antecedentes, la actual administración concluyó que la continuidad de la ocupación gratuita no resultaba jurídicamente sostenible frente a una entidad privada con ánimo de lucro. En consecuencia, se adoptó la decisión administrativa de solicitar la restitución material del espacio y ordenar la inhabilitación operativa del cajero automático.

En tal sentido, la actual administración no permaneció inactiva. Por el contrario, adelantó un proceso de revisión documental, análisis jurídico, valoración financiera y definición administrativa que culminó con actuaciones concretas de recuperación del espacio.

- III. SOBRE LA NATURALEZA DEL VÍNCULO INICIAL Y LA AUSENCIA DE PRÓRROGAS FORMALIZADAS:** *La Gobernación de Risaralda informó documentadamente al órgano de control que el Convenio No. 078 de 2009 fue suscrito el 18 de septiembre de 2009 y que el espacio fue entregado formalmente mediante Acta No. 001-09 del 8 de octubre de 2009. También se precisó que el término de duración fue de cinco (5) años, contados a partir de dicha acta, razón por la cual el vínculo contractual finalizó jurídicamente el 8 de octubre de 2014.*

Así mismo, se informó que, revisado el expediente, no se encontraron documentos de prórroga, renovación u otrosí que hubiesen formalizado la continuidad del vínculo. Esta circunstancia fue puesta en conocimiento del órgano de control desde la respuesta inicial, como parte de la trazabilidad documental reconstruida por la Administración Departamental.

Ahora bien, el reconocimiento de dicha situación debe valorarse dentro del contexto de la gestión desplegada por la actual administración, la cual inició un proceso de revisión, auditoría y saneamiento documental de los bienes inmuebles del Departamento de Risaralda. En desarrollo de ese ejercicio se consolidaron los antecedentes contractuales, jurídicos, financieros y técnicos disponibles, se identificó la necesidad de definir administrativamente la situación del espacio y se adoptaron medidas orientadas a su saneamiento.

Por tanto, más que desconocer la existencia de una situación administrativa con eventual alcance económico que debe ser técnicamente determinada, se solicita que el informe definitivo valore integralmente la actuación diligente de la Administración Departamental: reconstrucción del expediente, colaboración plena con el órgano de control, entrega de la trazabilidad histórica disponible, solicitud formal de restitución material del espacio y orden de inhabilitación operativa del cajero automático.

- IV. SOBRE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS Y FINANCIEROS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE:** *El informe preliminar refiere la existencia de conceptos jurídicos emitidos en 2017 y 2020, así como de análisis financieros y contables relacionados con la viabilidad de mantener la ocupación del espacio bajo la figura de comodato o de estructurar una eventual relación onerosa.*

Sobre este punto, resulta necesario precisar que tales documentos fueron identificados, organizados y valorados dentro del proceso de reconstrucción y saneamiento documental adelantado por la actual administración, a través de la Dirección de Bienes y Servicios Generales, en el marco de la revisión integral del

expediente histórico del Convenio No. 078 de 2009 y de la situación jurídica del espacio ocupado por el cajero automático.

En ese contexto, dichos antecedentes permitieron tener un entendimiento más completo de la situación jurídica, financiera y administrativa del inmueble. De una parte, evidenciaban la inviabilidad de mantener un esquema gratuito con una entidad privada con ánimo de lucro; de otra, mostraban que la alternativa de un eventual contrato de arrendamiento exigía valorar cargas jurídicas, presupuestales, tributarias, contables y operativas para el Departamento.

Precisamente, a partir de la reconstrucción integral del expediente y de la valoración conjunta de esos antecedentes, la actual administración descartó la continuidad gratuita del uso del espacio y orientó su actuación hacia la recuperación material del bien, mediante la solicitud formal de restitución y la orden de inhabilitación operativa del cajero automático. En consecuencia, se solicita que dichos conceptos y análisis no sean valorados aisladamente como simple evidencia de inactividad, sino como antecedentes históricos que fueron retomados, integrados y utilizados por esta administración para adoptar una decisión definitiva de saneamiento.

V. SOBRE EL BENEFICIO INSTITUCIONAL DEL CAJERO AUTOMÁTICO: *Dentro del proceso de reconstrucción y saneamiento documental adelantado por la actual administración, se identificaron antecedentes que daban cuenta de que la permanencia histórica del cajero automático había sido asociada a un beneficio institucional para servidores públicos, pensionados, usuarios y ciudadanos que acudían a las instalaciones de la Gobernación de Risaralda.*

Dicha información fue puesta en conocimiento del órgano de control en la respuesta inicial remitida por la Administración Departamental, junto con los soportes documentales que obraban en el expediente, entre ellos informes relacionados con el uso del servicio por parte de funcionarios y pensionados, así como referencias al beneficio institucional derivado de la disponibilidad del cajero en las instalaciones del Palacio Gris.

El propio informe preliminar reconoce este aspecto al señalar que, durante la actuación, se evidenciaron solicitudes y manifestaciones orientadas a considerar la permanencia del cajero, en razón a que el servicio era percibido como un mecanismo de seguridad, facilidad y protección para la realización de transacciones financieras dentro de la entidad, constituyéndose en un beneficio de carácter cualitativo más que estrictamente económico para la comunidad institucional.

En ese sentido, se solicita que dicho componente no sea descartado del análisis integral del caso. Si bien la Administración Departamental reconoce que la situación requería saneamiento jurídico, como efectivamente se gestionó mediante la solicitud de restitución material del espacio y la orden de inhabilitación operativa del cajero automático, también resulta pertinente que el órgano de

control considere la posibilidad de valorar este componente institucional dentro de la ponderación completa de cargas, beneficios, proporcionalidad de la observación y alcance de la eventual afectación patrimonial.

VI. SOBRE LAS ACTUACIONES DE RESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN OPERATIVA: *Una vez culminado el proceso de revisión documental y valoración jurídica de los antecedentes, la Administración Departamental adoptó medidas concretas orientadas a recuperar el espacio ocupado.*

En particular, mediante comunicación del 4 de febrero de 2026 se solicitó formalmente al Banco Davivienda S.A. la restitución y entrega material del espacio físico ocupado, otorgando un término técnico para la desinstalación de equipos, adecuaciones y demás elementos necesarios para la entrega del área a satisfacción.

Posteriormente, mediante comunicación del 20 de febrero de 2026, se requirió la inhabilitación operativa del cajero automático dentro de un plazo de cuarenta y ocho (48) horas, con el fin de garantizar el cese de la actividad financiera mientras se surtía el retiro físico de los equipos.

Estas actuaciones demuestran que la entidad no se limitó a constatar una situación irregular, sino que adoptó medidas efectivas para cesarla, recuperar el espacio y proteger el patrimonio público.

VII. SOBRE LA OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA GESTIÓN DE SANEAMIENTO ADELANTADA POR LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN: *El Departamento de Risaralda entiende que la situación advertida por el órgano de control amerita una revisión administrativa sobre los mecanismos de seguimiento, control, actualización documental y gestión integral de los bienes inmuebles de propiedad departamental.*

En esa línea, la entidad advierte que la situación histórica relacionada con la permanencia del cajero automático exigía una revisión administrativa integral y una definición institucional sobre el uso del espacio.

Precisamente por ello, la actual administración adelantó la reconstrucción del expediente, consolidó la trazabilidad histórica disponible, remitió al órgano de control la información encontrada, valoró los antecedentes jurídicos y financieros obrantes en el expediente, descartó la continuidad gratuita del uso del espacio, solicitó formalmente la restitución material del bien y ordenó la inhabilitación operativa del cajero automático.

Por tanto, se solicita que el informe definitivo valore de manera integral la gestión desplegada por la actual administración, especialmente la labor de reconstrucción documental, la colaboración plena con el órgano de control, la adopción de medidas concretas de saneamiento y la recuperación material del espacio, como

elementos relevantes para determinar el alcance de la observación administrativa.

VIII. SOBRE LA CUANTIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUNTO DETRIMENTO:

El informe preliminar cuantifica el presunto detrimento patrimonial en la suma de OCHENTA MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$80.939.579), valor que se obtiene a partir de un ejercicio comparativo con cánones asociados a cajeros automáticos ubicados en otros inmuebles públicos, específicamente el Hospital Universitario San Jorge de Pereira y el Palacio de Justicia.

De acuerdo con la metodología expuesta en el informe, el equipo auditor tomó los valores reportados por dichas entidades, calculó un promedio por metro cuadrado y aplicó ese referente al área estimada del espacio ocupado en la Gobernación de Risaralda. Sin desconocer la utilidad preliminar de dicho ejercicio comparativo, se considera necesario precisar que esa estimación no corresponde a un avalúo directo del espacio ubicado en el Palacio Gris ni a un dictamen técnico-pericial que valore de manera específica sus condiciones particulares.

En efecto, la determinación del canon locativo comercial puede verse incidida por variables propias del inmueble y del espacio efectivamente ocupado, tales como ubicación interna, condiciones de acceso, horario institucional, flujo de usuarios, visibilidad, restricciones funcionales, área real, entorno físico, condiciones de uso y demás factores que pueden diferenciar el espacio de la Gobernación frente a otros inmuebles utilizados como referencia.

Por lo anterior, la Administración Departamental no desconoce que la situación advertida pueda tener efectos patrimoniales que deban ser evaluados; sin embargo, solicita que la cuantía estimada en el informe preliminar sea considerada como una base preliminar de análisis y no como una determinación definitiva e incontrovertible, hasta tanto pueda ser contrastada con una valoración técnica especializada sobre el espacio específico objeto de revisión.

En consecuencia, se solicita que el informe definitivo tenga en cuenta la necesidad de depurar técnicamente la cuantificación, verificando la homogeneidad de los referentes utilizados, la comparabilidad de los espacios, el área real ocupada y las condiciones particulares del inmueble departamental, a efectos de establecer con mayor precisión el valor locativo que eventualmente corresponda.

IX. SOBRE ALGUNAS PRECISIONES TEMPORALES Y TÉCNICAS RELEVANTES PARA LA CUANTIFICACIÓN: *Adicionalmente, se advierten aspectos que requieren revisión antes de consolidar la suma estimada como base definitiva del análisis patrimonial.*

1. Delimitación temporal de la actuación *El informe preliminar se identifica como correspondiente a las vigencias fiscales 2022–2026. Sin embargo, la tabla de cuantificación incorpora valores correspondientes a la vigencia 2021. Esta*

situación requiere precisión y depuración técnica, en tanto el alcance temporal del informe y el periodo efectivamente liquidado no aparecen plenamente armonizados.

2. Diferencia entre octubre de 2021 y septiembre de 2021 *En el cuerpo del informe se indica que la cuantificación del presunto detrimento se realiza desde el mes de octubre de 2021 hasta el 27 de febrero de 2026. No obstante, la tabla final liquida para 2021 el periodo “Sept-Dic”, es decir, cuatro meses.*

Si el punto de inicio señalado en el propio informe es octubre de 2021, la fracción de esa vigencia correspondería, en principio, a octubre, noviembre y diciembre, y no a septiembre, octubre, noviembre y diciembre.

Esta diferencia no es meramente formal, pues incide directamente en la cuantía estimada.

3. Área ocupada *En los antecedentes documentales remitidos por el Departamento se informó que el área ocupada correspondía a 5,29 m², conforme a documentos técnicos de la Secretaría de Infraestructura. Sin embargo, en la liquidación del informe preliminar se utiliza un área de 5,1 m².*

Si bien esta diferencia debe ser verificada técnicamente, evidencia la necesidad de contar con una determinación precisa del área real ocupada para efectos del cálculo locativo.

4. Correspondencia aritmética entre los valores de referencia y la liquidación por vigencia *Adicionalmente, al revisar la relación entre las tablas explicativas y la liquidación final, se observa que para la vigencia 2022 el informe preliminar registra un promedio de mercado por metro cuadrado de \$250.651; sin embargo, en la tabla final de estimación del presunto daño fiscal se consigna un canon mensual de \$1.250.403 para el área base de 5,1 m².*

Sin prejuzgar sobre la causa de dicha diferencia ni sobre los criterios internos aplicados por el equipo auditor, la operación aritmética directa entre el valor por metro cuadrado indicado y el área utilizada arrojaría un resultado aproximado de \$1.278.320. Esta circunstancia refuerza la conveniencia de que la cuantificación sea objeto de depuración técnica, a efectos de verificar la correspondencia entre tarifas, áreas, periodos y valores finalmente liquidados.

5. Necesidad de depuración técnica *Las anteriores circunstancias refuerzan la necesidad de que la cuantificación del eventual valor locativo sea contrastada mediante dictamen técnico especializado, antes de considerarla como base suficiente para definir el alcance patrimonial de la observación.*

X. SOBRE EL DICTAMEN TÉCNICO-PERICIAL EN GESTIÓN *Atendiendo la naturaleza técnica de la cuantificación económica contenida en el informe*

preliminar, la Secretaría Administrativa dispuso la gestión de un dictamen técnico-pericial orientado a establecer el canon locativo comercial aplicable al espacio ocupado por el cajero automático Davivienda en las instalaciones de la Gobernación de Risaralda.

La necesidad de dicho dictamen surge de la importancia de contrastar la estimación realizada en el informe preliminar, la cual parte de un ejercicio comparativo con cánones asociados a cajeros automáticos ubicados en otros inmuebles públicos. Sin desconocer la utilidad de tales referentes como insumo preliminar, se considera pertinente contar con una valoración técnica directa sobre el espacio específico del Palacio Gris, teniendo en cuenta variables como área real ocupada, ubicación interna, condiciones físicas y funcionales, restricciones de acceso, horario institucional, flujo de usuarios, entorno operativo y homogeneidad de los referentes utilizados.

El dictamen permitirá revisar técnicamente la razonabilidad de los referentes comparativos empleados, la medida aplicable del área ocupada y la estimación retrospectiva del canon locativo para el periodo objeto de análisis. En ese sentido, su alcance se circunscribe a la determinación técnica del valor locativo del espacio, sin perjuicio de que los demás elementos de contexto institucional sean valorados por el órgano de control dentro del análisis integral de la actuación administrativa.

No obstante, por tratarse de una prueba técnica especializada que exige verificación documental, revisión física, aplicación metodológica, gestión administrativa y emisión formal por parte de profesional idóneo, dicho dictamen no alcanza a ser materialmente obtenido dentro del término de cinco (5) días hábiles concedido para ejercer contradicción frente al informe preliminar.

En consecuencia, se solicita que la suma estimada en el informe preliminar sea valorada como una cuantificación susceptible de depuración técnica y no como una determinación cerrada e incontrovertible. Igualmente, en caso de mantenerse la observación en el informe definitivo, se solicita dejar constancia de que la entidad inició la gestión de la prueba técnica correspondiente, la cual podrá ser aportada y valorada en la oportunidad que corresponda, bien dentro del análisis previo a la emisión del informe definitivo o, de ser el caso, en las etapas posteriores del trámite fiscal que resulten procedentes, con plena garantía del derecho de defensa y contradicción.

- XI. SOBRE EL ALCANCE PRELIMINAR DE LA CUANTIFICACIÓN PATRIMONIAL Y LA NECESIDAD DE VALORACIÓN TÉCNICA** *La existencia de una situación administrativa susceptible de saneamiento y con eventuales efectos patrimoniales exige un análisis integral que permita establecer con precisión su alcance, periodo, cuantía y soporte técnico. En ese sentido, la Administración Departamental reconoce que la ocupación del espacio requería definición jurídica y administrativa, razón por la cual adelantó la reconstrucción del expediente, puso*

la información en conocimiento del órgano de control, solicitó la restitución material del espacio y ordenó la inhabilitación operativa del cajero automático.

Ahora bien, la cuantificación contenida en el informe preliminar corresponde a una estimación construida a partir de referentes comparativos externos. Por tanto, sin desconocer su utilidad como punto de partida del análisis, se considera necesario que el valor allí señalado sea objeto de depuración técnica, teniendo en cuenta las condiciones específicas del espacio ubicado en la Gobernación de Risaralda, el área real ocupada, la delimitación temporal aplicable y la homogeneidad de los referentes utilizados.

La entidad ya había informado al órgano de control la inexistencia de avalúos comerciales históricos o estudios de mercado recientes, circunstancia propia de la forma en que históricamente se estructuró la relación bajo la figura de comodato. Precisamente por ello, la Secretaría Administrativa dispuso la gestión de un dictamen técnico-pericial que permita contar con una valoración especializada del canon locativo comercial y su estimación retrospectiva para el periodo objeto de análisis.

En consecuencia, se solicita que la cuantificación económica contenida en el informe preliminar sea valorada como una estimación susceptible de revisión técnica y no como una cifra cerrada, definitiva o incontrovertible, especialmente cuando se encuentra en curso la obtención de un dictamen especializado que podrá ser aportado y valorado en la oportunidad que corresponda.

XII. PETICIONES Con fundamento en lo expuesto, respetuosamente se solicita a la Contraloría General del Risaralda:

- 1. Tener por ejercido en tiempo el derecho de contradicción frente al Informe Preliminar de Actuación Especial de Fiscalización — RAD. 022 DE 2026.*
- 2. Valorar integralmente la información previamente remitida por el Departamento de Risaralda, especialmente la Comunicación Externa No. 20260225-8969-I del 25 de febrero de 2026 y sus anexos, documentos que sirvieron de base para la reconstrucción del expediente auditor.*
- 3. Tener en cuenta que la actual Administración Departamental adelantó un proceso de revisión, reconstrucción documental, saneamiento jurídico y recuperación material del espacio ocupado por el cajero automático.*
- 4. Considerar, para efectos del informe definitivo, las precisiones temporales y técnicas expuestas frente a la cuantificación económica, especialmente en lo relacionado con el periodo objeto de liquidación, el área real ocupada, la comparabilidad de los referentes utilizados y las condiciones específicas del espacio ubicado en la Gobernación de Risaralda.*

5. *Valorar la suma estimada de \$80.939.579 como una cuantificación preliminar susceptible de depuración técnica, y no como una determinación cerrada o incontrovertible, hasta tanto pueda contrastarse con una valoración especializada del canon locativo comercial.*
6. *Tener por informado que la Secretaría Administrativa inició la gestión de un dictamen técnico-pericial sobre el canon locativo comercial del espacio ocupado por el cajero automático Davivienda, el cual podrá ser aportado en cuanto sea emitido o en la oportunidad que corresponda.*
7. *Valorar que, en el estado preliminar de la actuación, los elementos disponibles no permiten tener como definitivamente estructurada una incidencia fiscal, en tanto se encuentra pendiente la depuración técnica de la cuantificación, la valoración específica del espacio ocupado, la delimitación precisa del periodo y el análisis integral de las actuaciones de saneamiento desplegadas por la actual administración.*
8. *Valorar el beneficio institucional identificado en el expediente y reconocido en el informe preliminar como un elemento de contexto relevante para comprender la situación histórica encontrada, la percepción institucional del servicio y la gestión administrativa adelantada para su saneamiento.*
9. *En caso de mantenerse la observación en el informe definitivo, dejar constancia de las precisiones técnicas y gestiones probatorias expuestas por la Administración Departamental en la presente contradicción.*
10. *Tener por reiterada la plena disposición del Departamento de Risaralda, la Secretaría Administrativa y la Dirección de Bienes y Servicios Generales para suministrar la información adicional que el órgano de control estime pertinente y continuar colaborando con el esclarecimiento técnico, jurídico y administrativo del asunto.*

XIII. ANEXOS *Para efectos de soportar la presente contradicción, se anexan o se reiteran como parte del expediente auditor los siguientes documentos:*

1. *Comunicación Externa No. 20260225-8969-I del 25 de febrero de 2026, mediante la cual el Departamento de Risaralda dio respuesta a la Solicitud de Información derivada de la Orden No. 058-2026, junto con los anexos allí relacionados, los cuales ya fueron remitidos al órgano de control.*
2. *Comunicación o memorando interno mediante el cual se dispuso la gestión del dictamen técnico-pericial sobre el canon locativo comercial del espacio ocupado por el cajero automático Davivienda.*
3. *Los demás documentos que ya obran en el expediente auditor y que fueron previamente remitidos por la Gobernación de Risaralda.*

Finalmente, reiteramos la disposición permanente del Departamento de Risaralda, la Secretaría Administrativa y la Dirección de Bienes y Servicios Generales para continuar colaborando con la Contraloría General del Risaralda, suministrar los soportes adicionales que sean requeridos y contribuir al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento, control y mejora continua de la gestión institucional.

Análisis por parte de la Contraloría al derecho de contradicción:

Una vez analizados los argumentos expuestos por el Departamento de Risaralda en ejercicio del derecho de contradicción frente a la Observación Administrativa No. 1 con presunta incidencia fiscal y disciplinaria, el equipo auditor considera que, si bien algunos de los planteamientos presentados permiten realizar precisiones y ajustes de carácter técnico a la cuantificación efectuada en el informe preliminar, estos no desvirtúan los hechos que dieron origen a la observación.

Respecto de las observaciones formuladas frente a la estimación económica del presunto detrimento patrimonial, se acepta el argumento expuesto por la entidad relacionado con la correspondencia aritmética entre el valor promedio del metro cuadrado utilizado como referente para la vigencia 2022 y el canon mensual aplicado en la liquidación. Verificada nuevamente la operación matemática efectuada sobre el valor promedio de mercado de \$250.651 por metro cuadrado y el área base de 5,1 m² utilizada en el ejercicio auditor, se evidencia que el resultado corresponde aproximadamente a la suma de \$1.278.320, razón por la cual se ajustará la cuantificación respectiva en el informe definitivo.

De igual manera, se acepta la precisión realizada frente al período inicial considerado para la estimación económica, toda vez que la actuación comprende las vigencias 2021 a 2026 y la liquidación efectuada para la vigencia 2021 corresponde al período comprendido entre septiembre y diciembre de dicha anualidad. En consecuencia, se ajustará la redacción del informe definitivo a efectos de armonizar el texto con la tabla de liquidación incorporada en el ejercicio de cuantificación.

No obstante lo anterior, los argumentos relacionados con la colaboración institucional de la entidad, la reconstrucción documental adelantada por la actual administración, las actuaciones orientadas a la restitución del inmueble, el beneficio institucional derivado de la existencia del cajero automático y la gestión de un eventual dictamen técnico-pericial, si bien son valorados por este órgano de control como actuaciones encaminadas al saneamiento de la situación identificada, no desvirtúan el hecho objetivamente acreditado dentro del proceso auditor consistente en que el Banco Davivienda S.A. continuó ocupando y utilizando un bien inmueble de propiedad del Departamento de Risaralda durante un período prolongado sin soporte contractual vigente y sin contraprestación económica a favor de la entidad territorial.

De igual forma, se encuentra acreditado que desde las vigencias 2017 y 2020 existían conceptos jurídicos que advertían sobre la improcedencia de mantener la ocupación del espacio bajo la figura de comodato y la necesidad de adoptar medidas orientadas a

regularizar jurídicamente la situación o recuperar el inmueble, sin que se evidenciaran actuaciones administrativas efectivas y oportunas hasta el año 2026.

Frente a la solicitud de considerar la cuantificación económica como una estimación susceptible de depuración técnica, es pertinente señalar que el ejercicio realizado por el equipo auditor corresponde a una estimación construida con base en información objetiva y verificable obtenida de entidades públicas que mantienen relaciones contractuales comparables con la misma entidad financiera. No obstante, atendiendo las precisiones efectuadas por el sujeto de control, se procederá a realizar los ajustes técnicos correspondientes en la cuantificación contenida en el informe definitivo.

En consecuencia, una vez valorados los argumentos y soportes allegados por el sujeto de control, el equipo auditor concluye que estos no desvirtúan la condición, causa y efecto determinados en la observación formulada, por cuanto persiste la evidencia de debilidades en el seguimiento y control de los bienes inmuebles departamentales, la falta de oportunidad en la adopción de medidas administrativas eficaces para la recuperación del bien y la utilización de un espacio físico de propiedad pública por parte de una entidad privada con ánimo de lucro sin soporte jurídico vigente ni contraprestación económica durante el período evaluado.

Por lo anterior, la observación se mantiene y se eleva a hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria, efectuándose únicamente los ajustes técnicos derivados de las precisiones aceptadas respecto de la cuantificación económica y la delimitación temporal del período liquidado. Quedando de la siguiente manera:

- **Observación administrativa No. 1 con presunta incidencia Fiscal No. 1 por valor de \$81.274.581 e incidencia disciplinaria No. 1: Uso de bien inmueble Departamental por parte de entidad financiera sin contraprestación económica y sin soporte contractual vigente ni adopción oportuna de medidas administrativas para su restitución.**

Estimacion Daño Fiscal			
Año	Valor canon mensual (5.1 mts ²)	Vigencia	Valor total dejado de percibir
2021	\$1,217,855	Sept-Dic	\$ 4,871,421
2022	\$1,278,320	Ene-Dic	\$ 15,339,841
2023	\$1,477,614	Ene-Dic	\$ 17,731,364
2024	\$1,614,737	Ene-Dic	\$ 19,376,839
2025	\$1,698,703	Ene-Dic	\$ 20,384,441
2026	\$1,785,337	Ene-Feb	\$ 3,570,675
TOTAL			\$ 81,274,581

Elaboró equipo auditor

Las condiciones, causas, criterios y efectos descritos en la observación se mantienen sin modificación alguna, conservándose en los mismos términos consignados en el informe preliminar, por cuanto los argumentos expuestos en el ejercicio del derecho de contradicción no desvirtúan los hechos que dieron origen a su configuración.