



INFORME DEFINITIVO DENUNCIA No. D-19-0023

(febrero 04 de 2020)

ASUNTO: TRAMITE ANTE LA GOBERNACION DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL CUMPLIMIENTO DEL LITERAL C) DEL ARTÍCULO 12 DEL DECRETO 2762 DE 1991 Y EL TRATAMIENTO DE LOS RECURSOS RECAUDADOS.

DENUNCIANTE: JUZGADO ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

DENUNCIADO: GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.

ENTIDAD DENUNCIADA: GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.

FECHA DE RECIBIDO: NOVIEMBRE 21 de 2019

HECHOS: Al alcance de la demanda de incumplimiento que recae sobre el literal c) del artículo 12 del decreto 2762 de 1991, la cual contempla:

ARTICULO 12. Para la contratación de trabajadores no residentes en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, deberá el empleador cumplir con los siguientes requisitos:

(...)

c) Pagar una suma de dinero, por una sola vez, correspondiente a un salario mínimo legal mensual, por cada persona no residente que emplee, la cual será destinada a la creación de un fondo especial para la capacitación laboral de los residentes en el Departamento Archipiélago;

El Juzgado Administrativo Del Departamento Archipiélago De San Andrés, Providencia Y Santa Catalina, resolvió acceder a lo pretendido en la acción en medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos por la ciudadana Paola Rada Meza, y en consecuencia ordena al Gobernador del Departamento Archipiélago de dar cumplimiento a al literal ibídem, y traslada copia del auto a la Contraloría General del Departamento para que se realicen las investigaciones respecto de los hechos que generaron la acción, como lo es el tratamiento dado al ingreso por concepto de tarjeta de residente temporal un salario mínimo, que como bien lo reconoce la Gobernación, en su contestación a la accionante, que “ *es menester indicar lo siguiente El ingreso por concepto de Tarjeta de Residente Temporal un Salario Mínimo, si bien tiene una cuenta independiente a la que ingresan estos dineros, aquellos se destinan para gastos comunes. Hoy por el fondo especial para la capacitación laboral de los residentes*

“Control fiscal decente, efectivo, participativo y social”





en el Departamento Archipiélago está en proceso para la adopción en el Departamento.”¹

De lo anterior se evidencia que desde la promulgación y entrada en vigencia del decreto 2762 de 1991 y de realizarse los recaudos de que trata el literal c) ibídem, la entidad no ha cumplido con la creación del fondo y mucho menos ha destinado los recursos a la capacitación laboral a los residentes en el Departamento.

Que según reporte de ingresos de la oficina de presupuesto a diciembre de 2019 son los siguientes:

VIGENCIA	Valor Ingr. Trabajador temporal
2011	\$ 66.950.000
2012	\$ 165.476.400
2013	\$ 265.275.000
2014	\$ 270.371.000
2015	\$ 515.508.300
2016	\$ 490.915.000
2017	\$ 616.731.412
corte a ago. 22 de 2018	\$ 456.245.328
ago.- dic 2019	\$ 208.685.232
Total ingreso	\$ 3.056.157.672

Fuente: Oficio Gobernación radicado 1235 de 2019, oficio Gob. rad-2025 de 2020

Que mediante oficio JCA/No. 0687-19 emanado del Juzgado Administrativo Del Departamento Archipiélago De San Andrés, Providencia Y Santa Catalina, se remite copia de la sentencia a la Contraloría General del Departamento para que se realicen las investigaciones pertinentes respecto a los hechos que generaron la acción.

TRAMITE

La Contraloría General del Departamento, al alcance de la Sentencia mediante oficio CGD 19-508 del 28 de noviembre de 2019, y CGD 19-518 del 19 de diciembre de 2019, solicitó a la Gobernación información respecto al fondo especial, los registros de los recursos trasladados al mismo, las acciones desarrolladas para capacitar laboralmente a los residentes del departamento y la ejecución de los ingresos y egresos correspondientes a lo recaudado por el concepto en estudio para las vigencias 2015 a 2019.

La Gobernación en oficio Rad-42193 del 13 de enero de 2020, afirma que el Fondo no se ha creado, por lo tanto, ningún recurso ha sido trasladado a este, que en dos oportunidades presentó a la Asamblea del Departamento, proyecto de ordenanza para la creación del fondo, siendo estos no aceptados, toda vez que

¹ Sentencia No. 068-18 Juzgado Único Contencioso Administrativo Del Departamento Archipiélago Pág. 9



manifiesta la Duma no tener competencia para su creación, así mismo manifiesta que, el Departamento desde el 2015, ha avanzado en temas de fortalecimiento de las capacidades de sus habitantes, logrando celebrar convenios con instituciones de educación técnica y tecnológica para programas de emprendimientos y fortalecimiento empresarial, lo anterior en concordancia con la respuesta dada a la acción de cumplimiento, esto es : “ **Explica que, no existiendo fondo especial para la capacitación laboral de los residentes en el Departamento de los recursos por tarjeta de residente temporal, la administración departamental ha suscrito convenios entre otros, con instituciones de educación técnica y tecnológica para el fortalecimiento y desarrollo en agricultura desarrollado por mujeres en la isla de San Andrés, lo cual fue informado a la accionante**”², (Subrayado y negrillas nuestras).

Que, las actividades de capacitación que se han desarrollado con recursos propios, invirtiendo desde el 2015 hasta el 2018 la suma de \$4.368.308.380,00 y de la siguiente manera:

- Implementación de un programa de Emprendimiento de la Agricultura desarrollada por mujeres en San Andrés isla año 2015. Fortalecimiento del Desarrollo Empresarial y del Emprendimiento en San Andrés Isla año 2015.

Año 2015	Compromiso
Emprendimiento	\$ 144.000.000
Fortalecimiento Empresarial	\$ 33.015.700

- Fortalecimiento del Desarrollo Empresarial y del Emprendimiento en San Andrés Innovación Tecnológica y Educación Socio Empresarial Educativa en San Andrés Isla, año 2016.

Año 2016	Compromiso
Fortalecimiento Empresarial y del Emprendimiento	\$ 1.950.000.000

- Innovación Tecnológica y Educación Socio Empresarial Educativa en San Andrés Isla, año 2017.

Año 2017	Compromiso
Innovación Tecnológica	\$ 143.000.000
Fortalecimiento y Desarrollo	\$ 1.801.880.480

² Sentencia No. 068-18 Juzgado Único Contencioso Administrativo Del Departamento Archipiélago Pág. 13



- Innovación Tecnológica y Educación Socio Empresarial Educativa en San Andrés Isla, año 2018. Fortalecimiento del Desarrollo Empresarial, Emprendimiento y Formación para el trabajo en el Departamento.

Año 2018	Compromiso
Emprendimiento y Formación	\$ 9.628.278
Fortalecimiento y Desarrollo	\$ 286.783.922

Que en respuesta al oficio CGD No. 033 del 21 de enero de 2020 la entidad manifiesta que desde agosto de 2019 el recaudo por concepto de lo establecido en el literal c) ibídem, se hace desde una cuenta independiente llamada **TARJETA DE RESIDENTE Y RESIDENTE TEMPORAL bajo el concepto FONDO ESPECIAL –CAPACITACIÓN LABORAL**. Qué, anterior a esa fecha los dineros ingresados por concepto de trabajador foráneo, al no existir un Fondo Especial al que se consignaran esos valores, estos se registraban a una cuenta que no solo incluía el salario mínimo que paga el empleador por el trabajador que pretende contratar, sino aquellos valores tasados en salario mínimo por parte de la Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE , y que entre agosto de 2018 y diciembre de 2019, según las personas que ingresaron en esa fecha, el valor de los dineros ingresados a las arcas es de \$208.685.232.

Manifiesta además la Entidad, que elevó consulta al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho, a efectos de que indique los pasos a seguir para darle cumplimiento a la orden emanada.

Al alcance de lo expuesto por la Entidad en cuanto a los convenios celebrados con instituciones de educación técnica y tecnológica para programas de emprendimientos y fortalecimiento empresarial y las capacitaciones desarrolladas a lo largo de los años, el Ente de Control solicitó mediante oficio CGD No. 20-048 del 05 de febrero de 2020, copia de los convenios y contratos con sus respectivos estudios previos celebrados con las instituciones educativas para los programas de emprendimiento, fortalecimiento y desarrollo empresarial, la relación de los empleos, labores o áreas de trabajo que no cuentan con personal residente en el Departamento Archipiélago y que han sido autorizados para ser realizados por personal no residente, toda vez que entre los años 2012 al 2018 fueron contratados 4113 personas foráneas³.

En respuesta a lo solicitado por el Ente de Control en oficio CGD No. 20-048 del 05 de febrero, la Entidad manifiesta en oficio 3954 del 14 de febrero de 2020, que en la actualidad no existe convenios entre el departamento y las instituciones de educación técnica y tecnológica para el desarrollo empresarial, que no se ha realizados convenios de capacitación para la implementación de un programa de emprendimiento de la agricultura por mujeres en la isla, y que en cuanto al número de personas empleadas y por las cuales se han solicitado Tarjetas de Residencia Temporal, la Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE no cuenta con un archivo claro de esta información. Que se ha logrado recuperar alguna

³ Sentencia No. 068-18 Juzgado Único Contencioso Administrativo Del Departamento Archipiélago Pág. 2



información mediante la revisión de los archivos físicos existentes resultado que a continuación se muestra.

	2017	2018	2019
PERMISOS	237	2297	1513

Fuente: OCCRE

Perfiles más solicitados para trabajador foráneo 2019 son los siguientes:

PERFILES	CANTIDAD
Ingenieros Industriales	2
ingenieros Mecánicos	5
Chef	6
Docentes	8
Chatarreros	8
Topógrafos	8
Soldadores	10
Téc. En refrigeración/Mantenimiento	12
Ingenieros Eléctricos	12
Gerentes/Administradores	13
Arquitectos	18
Promotores de venta (turística)	23
Operarios Maquina pesada	61
Ingenieros Civiles	67
Oficiales de construcción/obreros/albañil	106
Médicos Especialistas	332

Fuente: OCCRE

Que los tipos de instituciones que solicitan permisos temporales son las concreteras, los consorcios para construcción/Empresas constructoras, hoteles, hospital, clínica e IPS.

Conclusión:

Al alcance de la denuncia instaurada y el trámite y desarrollo dada a la misma, y con base a las evidencias recaudadas y analizadas en el desarrollo de la gestión a esta denuncia se concluye lo siguiente:

1. En cuanto a la creación del Fondo Especial Para la Capacitación Laboral De Los Residentes en el Departamento, la Entidad no ha dado cumplimiento a lo resuelto en la Sentencia Sentencia No. 068-18 emanada del Juzgado Único Contencioso Administrativo Del Departamento Archipiélago, sin embargo, ante los proyectos de ordenanzas No. 020 de 2018 radicados el 18 de diciembre de 2018 y el No. 001 de 2019 radicado el 05 de febrero de 2019 ante la Asamblea del Departamento Archipiélago, y donde esta ha manifestado no tener competencia para la creación del Fondo, por cuanto el decreto 2762 de 1991 no le otorga idoneidad para la creación y regulación del mismo, la Entidad ha elevado consulta ante los Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio del Interior y de Justicia para que conceptúe

“Control fiscal decente, efectivo, participativo y social”





jurídicamente para discernir este conflicto en ausencia de competencia, y en aras de dar pronto cumplimiento a la norma ha elaborado un nuevo proyecto de ordenanza para la creación del fondo, el cual incluye aspectos que no fueron considerados en anteriores propuestas de ordenanzas.

2. En cuanto al recaudo de los dineros por concepto de Tarjeta de Residente Temporal (un salario mínimo legal mensual vigente del impuesto de tarjeta de Residente y Residencia Temporal), como lo manifiesta la Entidad, si bien tiene una cuenta independiente a la que ingresan estos recursos, estos entraron como ingresos de libre destinación y se destinó para gastos comunes tales como gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio a la deuda.
3. Que, no existieron o existe convenios con instituciones educativas de educación técnica y tecnológica para el fortalecimiento y desarrollo empresarial, así como la innovación tecnológica y educación socio empresarial en el Departamento Archipiélago y el fortalecimiento y desarrollo en agricultura desarrollado por mujeres en la isla de San Andrés, como lo señaló la Entidad, esto es: ***“Que existiendo fondo especial para la capacitación laboral de los residentes en el Departamento, los recursos por Tarjeta de Residente Temporal han sido destinado a la capacitación laboral de los residentes a través de la suscripción de convenios entre otros, con instituciones de educación técnica y tecnológica para el fortalecimiento y desarrollo en agricultura desarrollado por mujeres en la isla de San Andrés”***⁴ cabe resaltar que estos oficios, labores o perfiles son diferentes o no ajustan a los perfiles, oficios o labores más solicitados y que ingresan al departamento como trabajador foráneo. Aunado a esto, el Juzgado Único Contencioso Administrativo Del Departamento Archipiélago señala en su sentencia que, ***“ la entidad no ha cumplido la orden legal de la creación del fondo y mucho menos ha destinado esos recursos a la capacitación laboral a los residentes en el Departamento Archipiélago, percepción que no se desvirtúa con la manifestación sin soporte probatorio de haberse suscrito convenios con instituciones educativas de educación técnica y tecnológica para el fortalecimiento y desarrollo empresarial, así como la innovación tecnológica y educación socio empresarial en el Departamento Archipiélago y el fortalecimiento y desarrollo en agricultura desarrollado por mujeres en la isla de San Andrés”***⁵. Lo anterior es concordante con la respuesta por la Entidad al Ente de Control en oficio Radicado 3954-2020 del 14 de febrero de 2020, donde reconoce que no existen convenios con instituciones de educación técnica y tecnológicas, lo que evidencia que los recursos no fueron destinados a la capacitación laboral a los residentes, sino, a gastos comunes, es decir se les dio un trato o uso diferente.
4. Que la Entidad desde agosto de 2019 realiza el recaudo desde una cuenta independiente llamada **TARJETA DE RESIDENTE Y**

⁴ Sentencia No. 068-18 Juzgado Único Contencioso Administrativo Del Departamento Archipiélago Pág. 3

⁵ Sentencia No. 068-18 Juzgado Único Contencioso Administrativo Del Departamento Archipiélago Pág. 13





RESIDENTE TEMPORAL bajo el concepto **FONDO ESPECIAL – CAPACITACIÓN LABORAL**, y que, entre agosto de 2018 y diciembre de 2019, según las personas que ingresaron en esa fecha, el valor de los dineros ingresados a las arcas es de **\$208.685.232,00**

5. Que a pesar de habersele dado un trato o uso diferente al recurso por concepto de Tarjeta de Residente Temporal (un salario mínimo legal mensual vigente del impuesto de tarjeta de Residente y Residencia Temporal), no se evidencia detrimento al patrimonio de la entidad toda vez, que estos fueron destinado a gastos comunes.

Por todo lo anterior se da por terminada la gestión a la presente denuncia, se comunicará al denunciante y se procederá al cierre y definición de la misma, en la dependencia de auditoria y participación ciudadana de la Contraloría General del Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina.

Atentamente,

(Original Firmado)

EDWARD A. HOWARD VALIENTE

Profesional Universitario Dependencia Auditorias y P.C.

(Original Firmado)

CALTON GORDON CRAMSTON

Técnico Operativo Dependencia Auditorias y P.C.