

 Contraloría General del Quindío	“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 1

AUTO DE APERTURA DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL
EXPEDIENTE No. 016-20

ENTIDAD AFECTADA	Municipio de Buenavista, Quindío con Nit. 890001879-0.
PRESUNTOS RESPONSABLES	Carlos Arturo Vergara Botero , con cédula de ciudadanía No. 4.525.627 expedida en Buenavista, Quindío, en su condición de ex alcalde del municipio de Buenavista, Quindío. Dora Lilia Guevara Velandia , con cédula de ciudadanía No. 24.995.778 expedida en Buenavista, Quindío, en su condición de supervisora de los contratos SGPC-CS-106-2019 (A-D-OI) y SGPC-022-2019 (A-D-OI).
GARANTE	
CUANTIA ESTIMADA	\$24.576.391

ASUNTO

En la ciudad de Armenia, Quindío, a los siete (07) días del mes de mayo del año dos mil veintiuno (2021), la suscrita Jefe de la Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Departamento del Quindío, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales y en especial a la competencia conferida mediante Resolución Interna No. 109 del 4 de junio de 2013, en virtud a lo estipulado en el auto de cierre de la Indagación Preliminar de fecha tres (3) de mayo de dos mil veintiuno (2021), de conformidad a lo dispuesto por el parágrafo 2° del artículo 135 del Decreto Ley 403 de 2020, procede a proferir **Auto de Apertura dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 016-20**, por el presunto daño patrimonial causado al municipio de Buenavista, Quindío, por la presunta falta de seguimiento y control en cada una de las etapas del proceso contractual que conlleva a autorización y realización de pagos, soportados en documentos que no reúnen los requisitos exigidos para acreditar el cumplimiento del objeto contractual conforme a las obligaciones contractuales, desconocimiento del número de estudiantes beneficiados y una deficiente

CPD

	“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 2

supervisión en la ejecución de los contratos de los contratos SGPC-CS-106-2019 (A-D-OI) y SGPC-022-2019 (A-D-OI).

En desarrollo del artículo 41 de la Ley 610 de 2000, en cuanto a los **REQUISITOS DEL AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL DEBERÁ CONTENER LO SIGUIENTE:**

1. DE LA COMPETENCIA:

La competencia del despacho para adelantar el presente Proceso de Responsabilidad Fiscal tiene su sustento en la Constitución Política de Colombia, artículo 272, Ley 330 de 1996, la Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Decreto Ley 403 de 2020 y en especial a la competencia conferida mediante la Resolución Interna No. 109 del 4 de junio de 2013, por tratarse de recursos públicos del municipio de Buenavista, Quindío, entidad sujeta a control fiscal por parte de la Contraloría General del Quindío.

2. ANTECEDENTES

La presente investigación tiene su origen en el traslado remitido por la Contraloría General de la República – Gerencia Quindío- en virtud del fuero de atracción establecido en el Decreto 403 de 2020, y según Informe Final de Auditoria a recursos SGP del municipio de Buenavista, Quindío para la vigencia 2019, trasladado a esta oficina el nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020) mediante oficio No. 001254.

Mediante Auto de fecha diez (10) de noviembre de dos mil veinte (2020), se profirió “AUTO POR EL CUAL SE ABRE UNA INDAGACIÓN PRELIMINAR EXPEDIENTE N° 016 DE 2020”.

Comunicación “AUTO POR EL CUAL SE ABRE UNA INDAGACIÓN PRELIMINAR EXPEDIENTE N° 016 DE 2020”, y requerimiento al municipio de Buenavista, Quindío, a través de correo electrónico el diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Oficio radicado interno No. 2191 del veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020) mediante el cual se da respuesta al requerimiento de información por parte del municipio de Buenavista, Quindío.

 Contraloría General del Quindío	"Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua"	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 3

Auto mediante el cual "SE ORDENA EL CIERRE DE UNA INDAGACIÓN PRELIMINAR" del tres (3) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Comunicación "AUTO POR EL CUAL SE ORDENA EL CIERRE DE UNA INDAGACIÓN PRELIMINAR", al municipio de Buenavista, Quindío y a la Dirección Técnica de Control Fiscal, a través de correo electrónico el siete (7) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

3. FUNDAMENTOS DE HECHO

De conformidad con el formato de Traslado de Hallazgo Fiscal, se determinó como hecho irregular:

{...}

"Hallazgo N. ° 1. Contrato SGPC-CS-106-2019 (A-D-OI)

Ley 715 de 2001, establece, artículo 1°. Naturaleza del Sistema General de Participaciones. "El sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley".

Ley 80 de 1993, expresa, artículo 3°.- De los Fines de la Contratación Estatal. "Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines".

Artículo 23: "Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo".

Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato."

Ley 1474 de 2011, artículo 84, dispone: "La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista..."

Decreto No. 062 del 8 de julio de 2014, por medio del cual se adopta el Manual de Contratación del municipio de Buenavista, Quindío, preceptúa.

CPD

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío

Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co

Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016

Línea Gratuita: 018000963123

“Procedimiento para supervisar y hacer seguimiento a la ejecución de los contratos.

2.3.1. Definiciones.

2.3.1.1. Supervisión. La supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. El Municipio podrá contratar personal de apoyo para la supervisión, a través de los contratos de prestación de servicios profesionales que sean requeridos.

2.3.6. Funciones de la interventoría o supervisión.

Para cumplir con la supervisión, control, coordinación y vigilancia en la ejecución de los contratos, le corresponde al supervisor o interventor verificar que las especificaciones y normas técnicas, las actividades administrativas, legales, contables, financieras, presupuestales y ambientales se cumplan de acuerdo con lo establecido en los pliegos de condiciones, las normas que rigen la materia y demás documentos del respectivo proceso contractual.

Para ello, el supervisor o interventor adelantará las siguientes actividades, actuaciones y adquirirá las responsabilidades que se describen a continuación...”

Fallo de segunda instancia de la Procuraduría General de la Nación del 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N.º 120-2216-2006, que a la letra expresa:

“... El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en 1 Fallo de segunda instancia de 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N.º 120-2216-2006. PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA PREVENTIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA 1830-2010, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutaran por medio de la celebración de los diferentes contratos...” (Rayas y resaltado fuera de texto).

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario.

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío

Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co

Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016

Línea Gratuita: 018000963123

En la revisión del contrato SGPC-CS-106-2019, suscrito por el municipio y cuyo objeto contractual consistió en “el suministro de tiquetes de los estudiantes que viajan desde vereda La Mina Rio Verde y Rio Verde Buenavista y se encuentran matriculados en la ciudadela educativa instituto Buenavista e instituto rio verde, con el fin de garantizar el cubrimiento de rutas escolares y facilitarle acceso y permanencia en el sistema educativo”

En el desarrollo de la ejecución contractual se evidenció las siguientes falencias:

La etapa precontractual y contractual señalan como fecha de inicio (folio 78), sin embargo, tanto en el estudio de conveniencia y oportunidad como en la invitación pública y en la oferta presentada por el contratista, actos constitutivos de la relación contractual, se enuncia que se entregarán tiquetes en el mes de abril de 2019, fecha anterior al inicio la relación contractual, tal y como se muestra en los documentos de aceptación de la oferta presentada y el acta de inicio, lo que permite inferir que se están cancelando hechos cumplidos.

Dentro del expediente contractual no se observan documentos soporte que den prueba del cumplimiento del objeto contractual, al no determinarse la población estudiantil beneficiada, recibo de entrega de tiquetes, de acuerdo con el objeto contractual para los meses de mayo, junio y julio del año 2019.

El contrato presenta ambigüedades, tales como:

- a. El plazo del contrato no es claro, tal y como se observa en lo expresado en el numeral 1.
- b. El CDP 00309 fechado 28 de marzo de 2019 indica que corresponde al rubro de recursos propios y en la documentación contractual se registra como recursos transporte escolar SGP.
- c. En la tabla que constituye las especificaciones del objeto a contratar, se presenta

Cuadro No. 1
Segundo contrato de tiquetes estudiantiles

MES	DIAS	RUTAS DE TIQUETES	NRO. EST.	RECORRIDOS	CONTI. TIQUET	VAL TIQUE	VALOR TOTAL
ABRIL	5	Vereda la mina- Rio verde	60	2	600	1700	1,020,000,00
		Rio verde Buenavista	40	2	400	2200	880,000,00
MAYO	22	Vereda la mina - Rio verde	60	2	2640	1700	4,488,000,00
		Rio verde Buenavista	40	2	1,76	2200	3,872,000,00
JUNIO	9	Vereda la mina- Rio verde	60	2	1,08	1700	1,836,000,00
		Rio verde Buenavista	40	2	720	2200	1,584,000,00
JULIO	7	Vereda la mina- Rio verde	60	2	840	1700	1,428,000,00
		Rio verde Buenavista	40	2	560	2200	1,232,000,00
	36		110				16,340,000,00

Fuente: contrato SGPC-CS-106-2019

	“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 6

- En la columna DIAS la suma del total de días no es 36, siendo correcto 43 días.
- El total de la columna NRO. EST – 110 es erróneo y no permite conocer la cantidad real de estudiantes a atender; la cual estaba prevista para 400 estudiantes.
- La suma en la columna CANT.TIQUET-7200, es incorrecta, siendo el número exacto de tickets 8.600.
- La suma en la columna VAL.TIQUE es incorrecta -11.700-, correspondiendo el valor exacto: \$15.600.
- En el “Estudio de Conveniencia” que es parte integral del contrato, dentro de las obligaciones del contratista establecen (F. 14);
“(…)

El suministro que se presenta en el contrato adjudicado deberá desarrollarse bajo un estricto control **individualizado** para los suministros, atendiendo el presupuesto asignado. Entregar los tickets requeridos **de acuerdo con las órdenes de suministro** del funcionario encargado de ejercer el control y vigilancia del contrato. Velar porque el suministro se efectúe en forma oportuna de acuerdo con los **requerimientos que demande el supervisor designado** por la entidad, para ejercer el control y vigilancia del contrato...” (Negrilla propia).

Verificado el expediente contractual entregado por la administración municipal, no se observó documento o registro que soporte el cumplimiento de estas obligaciones.

- o El pago fue realizado basado en un informe de supervisión (folio 79), ejercido por la Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana, quien fue designada como supervisora (folio 74), en un formato donde se enuncia como cumplimiento del objeto contractual el informe del contratista que consta de 7 folios, donde se observó:
- o Se presenta factura de venta No. 380170, fechada 3 de mayo DE 2019, emitida por el contratista un día después de dar inicio al contrato y enuncia que entregó 4.684 tickets por \$8.892.800, sin soporte que lo demuestre (folio 82)
- Factura de venta No. 382433, de fecha 14 de junio de 2019, emitida por el contratista y enuncia que entregó 3.266 tickets por \$8.277.200, sin soporte de dicha entrega (folio 83)
- Factura de venta No. 384507, del 16 de julio de 2019, emitida por el contratista y enuncia que entregó 600 tickets por \$1.170.000, sin soporte de dicha entrega (folio 84)
- El monto total de estas facturas es \$18.340.000 y en las facturas de venta el contratista indica que entregó 8.500 tickets, sin anexar soporte. Tal como se manifestó en el numeral 3C de esta observación, en las especificaciones a contratar se indica que son 7.200 tickets (cifra errada, 8.600 tickets es la cifra correcta) Lo anterior no permite conocer la realidad jurídica del contrato y su cumplimiento, aunado a que dichas facturas no tienen soporte alguno.
- En la documentación soporte no se observó órdenes de suministro de tickets, ni ticketera.
- En el expediente contractual, no se observa la certificación de única empresa en el municipio que presta el servicio.
- A la fecha de la auditoría el contrato no se encuentra liquidado.

Las situaciones descritas se presentan por falta de seguimiento y control en cada una de las etapas del proceso contractual que conlleva a autorización y realización de pagos, soportados en documentos que no reúnen los requisitos exigidos para acreditar el

 Contraloría General del Quindío	"Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua"	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 7

cumplimiento del objeto contractual conforme a las obligaciones contractuales, desconocimiento del número de estudiantes beneficiados y una deficiente supervisión en la ejecución de los contratos.

La anterior actuación ocasiona que la administración suscriba contratos sin el lleno de requisitos legales, la no aplicación de los principios de transparencia, responsabilidad y el de economía, arrojando como resultado una presunta pérdida de recursos en cuantía de \$16.340.000

Hallazgo No. 3. Contrato SGPC-022-2019 (A-D-OI)

Ley 715 de 2001, establece, artículo 1°. Naturaleza del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiera por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley".

Ley 80 de 1993, expresa, artículo 3°. - De los fines de la Contratación Estatal. "Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines".

Artículo 23: "Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo".

Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato".

La Ley 1474 de 2011, artículo 84, dispone: "La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista..."

Decreto No. 062 del 8 de julio de 2014, por medio del cual se adopta el Manual de Contratación del municipio de Buenavista, Quindío, preceptúa.

"Procedimiento para supervisar y hacer seguimiento a la ejecución de los contratos.

1.3.1. Definiciones

1.3.1.1. Supervisión. La supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. El Municipio podrá contratar personal de apoyo

CPFO

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío

Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co

Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016

Línea Gratuita: 018000963123

para la supervisión, a través de los contratos de prestación de servicios profesionales que sean requeridos.

2.3.6. Funciones de la interventoría o supervisión.

Para cumplir con la supervisión, control, coordinación y vigilancia en la ejecución de los contratos, le corresponde al supervisor o interventor verificar que las especificaciones y normas técnicas, las actividades administrativas, legales, contables, financieras, presupuestales y ambientales se cumplan de acuerdo con lo establecido en los pliegos de condiciones, las normas que rigen la materia y demás documentos del respectivo proceso contractual.

Para ello, el supervisor o interventor adelantará las siguientes actividades, actuaciones y adquirirá las responsabilidades que se describen a continuación: ...

Fallo de segunda instancia de la Procuraduría General de la Nación del 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación No. 120-2216-2006, que a la letra expresa:

“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en 1 Fallo de segunda instancia de 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación No. 120-2216-2006.

PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA PREVENTIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA 1830-2010, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...) (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos...”

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario.

En la vigencia 2019, el municipio Buenavista realizó el contrato SGPC-022-2019, cuyo objeto contractual consistió en “Prestación de servicios de transporte a los estudiantes de básica secundaria y media matriculados en la Institución Educativa Instituto Buenavista,

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío

Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co

Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016

Línea Gratuita: 018000963123

42

	"Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua"	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 9

residentes en las veredas, la Granja, Placer, Palonegro, Gurrias y Balsos del municipio. Contratista Cooperativa de Transportadores de Pijao y Buenavista Ltda."

En el desarrollo de la ejecución contractual se evidencian las siguientes falencias:

1. En el proceso contractual, se realiza mediante la modalidad de contratación directa, mediante la Resolución No. 013 del 15 de enero de 2019, en la que se justifica la modalidad de selección para la selección de un contratista (Folio 41)

2. En la citada resolución y a folio 44 se enuncia que:

"j. Que el Municipio de Buenavista en procura de garantizar la transparencia en la contratación de este servicio, envió comunicaciones a las empresas de servicio público de transporte especial localizadas en Calarcá y Armenia, a fin de invitarlas a manifestar interés en este proceso, sin obtener respuesta dentro del espacio temporal definido para ello (Adjunto oficios); la única empresa de transportadores que tiene operación en Buenavista es COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE PIJAO Y BUENAVISTA (COOTRANSPIBU LTDA), la cual quedaría facultada en virtud de lo dispuesto en los transcritos artículos 66 y 71 del decreto 348 de 2015".

En la documentación soporte, no se observó que los oficios a que hace alusión la citada resolución se encuentren en el expediente contractual; así mismo, no se dice cuáles fueron las empresas invitadas.

3. En el documento denominado "Estudios del Sector Transporte" (Fs.19-33) se establece:

"Cotizaciones
VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO Y VARIABLES UTILIZADAS PARA EL CÁLCULO DEL PRESUPUESTO.
 El cuadro de precios por carrera a las diferentes veredas del municipio, se efectuó con base a las cotizaciones aportadas por las empresas transportadoras Cooperativa de Transportadores de Pijao y Buenavista, empresa con las que la Alcaldía municipal ha realizado contratos para el transporte de estudiantes y personal de la alcaldía municipal que por necesidad del servicio, deben desplazarse hacia las diferentes veredas del municipio.

Estudios del Sector Transporte, precios por carrera a veredas del municipio.

RECORRIDO	VALOR DIA	DIAS	TOTAL
BALSOS	56.100,00		
GURRIAS	56.100,00	97	5.441.700,00
SAUCES	65.466,00	97	5.441.700,00
GRANJA	65.466,00	97	6.350.396,00
PLACER	67.840,00	97	6.350.396,00
PALONEGRO	66.223,00	97	6.580.480,00
6 RUTAS	377.199,00	97	6.423.631,00
			36.568.303,00

Fuente: Contrato SGPC-022-2019

Dicha tabla también es presentada en los "Estudios Previos" a folios 35-36 de la siguiente manera:

"2.1 OBLIGACIONES DE LAS PARTES: A) DEL CONTRATISTA: Son obligaciones específicas del contratistas:

1. Prestar servicio de Transporte Escolar Rural en la jurisdicción del Municipio de Buenavista a los estudiantes que se desplazan de las veredas del municipio hacia los establecimientos educativos del casco urbano partiendo de las veredas: La Granja, El Placer, Palo negro, Gurrias y Balsos, de acuerdo con el cronograma de fechas y recorridos que para el efecto sea señalado por el municipio a través del funcionario encargado de la vigilancia y control del contrato."

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío

Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co

Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016

Línea Gratuita: 018000963123

Cuadro No. 3
Buenavista Quindío

RECORRIDO	VALOR DIA	DÍAS	TOTAL
BALSOS	56.100,00	97	5.441.700,00
GURRIAS	56.100,00	97	5.441.700,00
SAUCES	65.468,00	97	6.350.398,00
GRANJA	65.468,00	97	6.350.398,00
PLACER	67.840,00	97	6.580.480,00
PALONEGRO	66.223,00	97	6.423.631,00
6 RUTAS	377.199,00		36.589.303,00

Fuente: Contrato SGPC-022-2019

2.2. PLAZO DE EJECUCIÓN: 97 días calendario escolares contados a partir de la firma del acta de inicio.

En la Resolución que definió la contratación directa reza (F.44): Artículo primero: ordenar la selección de un contratista bajo la modalidad de contratación directa, contenida en el decreto 1082 de 2015, proceso de contratación que tiene por objeto “prestación de servicios de transporte a los estudiantes de básica secundaria y media matriculados en la institución educativa instituto Buenavista, residentes en las veredas, La Granja, Placer, Palonegro, Gurrias y Balsos del municipio”.

En la propuesta presentada por el contratista F.46 enuncia:
“Suministro; ofertar la prestación de trasporte a los estudiantes de básica secundaria y media matriculados en la institución educativa, instituto Buenavista, residentes en las veredas, la Granja, el placer, palo negro, las Gurrias, y los balsos del municipio”.

En la minuta del contrato SGPC-022-2019, suscrito el 18 de enero de 2019 (Fs. 84 a 89) el objeto contractual y la obligación del contratista se establecen así:

“Las siguientes cláusulas: PRIMERA. OBJETO: “prestación de servicios de transporte a los estudiantes de básica secundaria y media matriculados en la institución educativa instituto Buenavista, residentes en las veredas, la granja, placer, Palonegro, gurrias y balsos del municipio”. PARÁGRAFO: La propuesta adjudicada al contratista hace parte integrante del presente contrato, y en tal virtud se obliga a cumplirla integralmente. SEGUNDA. OBLIGACIONES DE LAS PARTES DEL CONTRATISTA: A. ACTIVIDADES A DESARROLLAR POR EL CONTRATISTA. Obligaciones: 1. Prestar el servicio de Transporte Escolar Rural en la jurisdicción del Municipio de Buenavista, Q, a los estudiantes que se desplazan de las veredas del municipio hacia los establecimientos educativos del casco urbano partiendo de las veredas; La Granja, el Placer, Palo negro, Gurrias y Balsos”.

Y renglón seguido se inserta nuevamente la tala que se encuentra ya citada en “Estudios del Sector y Transporte y Estudios Previos”.

	"Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua"	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 11

De lo anterior se evidencia que en la tabla se establecen seis (6) rutas debidamente cuantificadas en: número de días, valor diario y valor total; pero cada vez que el objeto se describe en letras solo se registran cinco (5), sin incluir la ruta "SAUCES" valorada en \$6.350.396; lo que indica, que los costos calculados, se realizan sobre seis (6) rutas, situación que permite inferir que se realizó el pago de una ruta que no ejecutó el contratista.

4. El contrato se pagó en su totalidad con informes diligenciados por la supervisora, quien dice que se cumplió en su totalidad el objeto contractual y el contratista allega la siguiente información sobre el cumplimiento del contrato:

A folios 112, 113, 114, 115 y 130, se observa los formatos de recorridos realizados por parte del contratista, en los cuales se evidenció que el contratista no prestó servicio los días 25, 26, 27 y 28 de enero de 2019.

Lo anterior permite concluir que el servicio de transporte se prestó desde el 30 de enero al 28 de febrero, es decir 18 días y no como lo asegura el contratista en su primer informe de actividades, donde expresa que fueron 22 días (folio 102).

Igualmente, con la certificación fechada 14 de marzo de 2019 (F117), emitida por la Rectora de la Institución Educativa Instituto Buenavista, que enuncia: "La presente con el fin de certificar el servicio de transporte willys para los estudiantes de la Institución Educativa Instituto Buenavista, desde el 30 de enero hasta el 28 de febrero de 2019, en los cuales se utilizó el servicio 22 días"; afirmación que se contradice con la plasmada en las planillas citadas y que se encuentran firmadas por el Gerente de la "Cooperativa de Transportadores de Pijao", quien funge como contratista.

De igual manera, se adjuntan las certificaciones de los recorridos que se realizaron en cumplimiento del objeto contractual, con lo que se evidencia que la empresa no laboró los 97 días que se estipulan y se cuantifican en el contrato, a folios 130, 131, 132, 133 y 134 de Abril de 2019, folios 146, 147, 148 y 149 de Mayo de 2019, folios 167, 168, 169, 170 y 171; de Junio de 2019, folios 182 y 183; de Julio, folios 198, 199 y 200.

Las planillas que registran cada uno de los viajes realizados se encuentran firmadas por el representante legal del contratista, en las que se aprecia que únicamente realizó 6 rutas, no se registra la ruta SAUCES (mencionada en el numeral 2 de esta observación) y sin soporte contractual se cobra y paga la ruta GRANJA (1) y GRANJA (2), cuando inicialmente solo existe una ruta GRANJA y al fraccionarla justifican el cobro de seis (6) rutas.

Significa lo anterior que el servicio se prestó para 93 días hábiles de estudio, siendo el total contratado y pagado fueron 97 días, situación que evidencia un valor mayor pagado por 5 días, en los que no se realizó los recorridos de transporte escolar que estaba obligado a efectuar el contratista.

Toda vez que dentro del expediente se encuentra claramente especificado el valor diario de cada ruta, y por los recorridos a realizar (97 días) el valor del contrato asciende a

(Signature)

	Código: FO-GC-26	
	Fecha: 07/04/20	
	Versión: 3	
	Página: 12	

“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”

\$36.588.303, se debe descontar el valor de los 5 días en los cuales no fueron realizados recorridos de transporte de estudiantes, monto que asciende a \$1.885.995, suma que debió ser descontada del valor total.

Así las cosas, se evidencia un daño patrimonial al Estado en la suma de \$1.885.995, a la cual se le debe anexar el pago de un recorrido establecido y no realizado (SAUCES) que tuvo un costo de \$6.350.396; para un monto total de \$8.236.391.

Las irregularidades descritas se presentan por falta de seguimiento y control en cada una de las etapas del proceso contractual que conlleva a autorización y realización de pagos, soportados en documentos que no reúnen los requisitos exigidos para acreditar el cumplimiento del objeto contractual conforme a las obligaciones contractuales, desconocimiento del número de estudiantes beneficiados y falencias en la supervisión contractual.

Lo anterior presuntamente genera que la administración suscriba contratos la no aplicación de los principios de transparencia, responsabilidad, y el de economía arrojando como resultado presunta pérdida de recursos en cuantía de \$8.236.391.”

{...}

4. FUNDAMENTOS DE DERECHO:

4.1. GENERALES

Artículos 268, 271 y 272 de la Constitución Política los cuales establecen que la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública, corresponden a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales.

Ley 330 de 1996, artículo 1, por la cual se establece la competencia de las Contralorías Departamentales.

Ley 610 de 2000 artículos 1 al 69, algunos modificados por el Decreto 403 de 2020 y el artículo 63 derogado ibídem, por la cual se establece el trámite de la Indagación Preliminar y Proceso de Responsabilidad Fiscal de Competencia de la Contraloría General de la República y de la Contralorías Territoriales.

Ley 1474 de 2011 artículos 106 a 120, siendo modificado el artículo 110 por el Decreto 403 de 2020 por el cual se establecen modificaciones del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal.

Decreto 403 de 2020, mediante el cual se fortalece el control fiscal y adiciona, modifica y deroga algunas disposiciones preceptuadas en la Ley 1437 de 2011, el

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío

Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co

Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016

Línea Gratuita: 018000963123

44

	"Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua"	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 13

Decreto Ley 272 de 2000, la Ley 1421 de 1993, la Ley 610 de 2000 la Ley 1474 de 2011, la Ley 136 de 1994, la Ley 42 de 1993, la Ley 850 de 2003 y la Ley 617 de 2000.

4.2. RELACIONADOS CON EL OBJETO DE ESTUDIO

Ley 715 de 2001, establece, artículo 1º. Naturaleza del Sistema General de Participaciones. "El sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley".

Ley 80 de 1993, expresa, artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. "Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines".

Artículo 23: "Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo".

Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato."

Ley 1474 de 2011, artículo 84, dispone: "La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista..."

Decreto No. 062 del 8 de julio de 2014, por medio del cual se adopta el Manual de Contratación del municipio de Buenavista, Quindío, preceptúa:

QAF

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío
 Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co
 Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016
 Línea Gratuita: 018000963123

	“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 14

“Procedimiento para supervisar y hacer seguimiento a la ejecución de los contratos.

2.3.1. Definiciones.

2.3.1.1. *Supervisión. La supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. El Municipio podrá contratar personal de apoyo para la supervisión, a través de los contratos de prestación de servicios profesionales que sean requeridos.*

2.3.6. Funciones de la interventoría o supervisión.

Para cumplir con la supervisión, control, coordinación y vigilancia en la ejecución de los contratos, le corresponde al supervisor o interventor verificar que las especificaciones y normas técnicas, las actividades administrativas, legales, contables, financieras, presupuestales y ambientales se cumplan de acuerdo a lo establecido en los pliegos de condiciones, las normas que rigen la materia y demás documentos del respectivo proceso contractual.

Para ello, el supervisor o interventor adelantará las siguientes actividades, actuaciones y adquirirá las responsabilidades que se describen a continuación...”

Fallo de segunda instancia de la Procuraduría General de la Nación del 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N° 120-2216-2006, que a la letra expresa:

“... El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en 1 Fallo de segunda instancia de 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N° 120-2216-2006. PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA PREVENTIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA 1830-2010, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutaran por medio de la celebración de los diferentes contratos...”

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío

Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co

Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016

Línea Gratuita: 018000963123

 Contraloría General del Quindío	"Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua"	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 15

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario.

5. FECHA OCURRENCIA DE LOS HECHOS Y CADUCIDAD

La Ley 610 de 2000 en su artículo 9º señalaba:

"Artículo 9º. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare. El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-836 de 2013."

Es menester aclarar que el artículo 127 del Decreto 403 de 2020 modificó la disposición inmediatamente anterior, siendo el texto citado a continuación el pertinente a aplicar para los hechos que se presenten posteriores al dieciséis (16) de marzo de 2020, fecha en la que entró en vigor el decreto:

"Artículo 9º. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos diez (10) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Una vez proferido el auto de apertura se entenderá interrumpido el término de caducidad de la acción fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir de la expedición del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare. El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil o incidente

QPT

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío
Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co
Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016
Línea Gratuita: 018000963123

	“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 16

de reparación integral en calidad de víctima en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública”.

En el presente caso, los hechos que concretan el presunto daño patrimonial son dos, y obedecen a los últimos pagos realizados en cada uno de los contratos objeto de investigación siendo las fechas del último pago las siguientes:

Contrato SGPC-CS-106-2019: Comprobante de egreso 01056 del veintiséis (26) de julio de dos mil diecinueve (2019).

Contrato SGPC-022-2019: Comprobante de egreso No. 01372 del seis (6) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Por lo tanto se tendrán como fechas de ocurrencia de los dos hechos generadores del presunto daño patrimonial los días veintiséis (26) de julio de dos mil diecinueve (2019) y seis (6) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), días en los que se hicieron los últimos pagos a los contratistas, como se evidencia en los comprobantes de egreso No. 01056 y 01372, respectivamente.

Así las cosas, en el caso bajo estudio no ha transcurrido el tiempo establecido por el legislador para que se configure la caducidad de la acción fiscal, lo que permite iniciar la presente investigación, debido a que no ha transcurrido el tiempo suficiente conforme a la normativa transcrita desde la ocurrencia de los hechos hasta la fecha del presente auto.

6. IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA Y DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES:

6.1. Entidad Afectada.

La entidad afectada por el presunto daño patrimonial investigado es el Municipio de Buenavista, Quindío, identificado con NIT. 890001879-0, entidad pública sujeta a control fiscal de la Contraloría General del Quindío, en la actualidad representada legalmente por el Señor ALEXIS GÓMEZ GÓMEZ, en calidad de alcalde.

6.2. Presuntos responsables.

El Proceso de Responsabilidad Fiscal tiene fundamento constitucional en la función pública atribuida a las Contralorías en los artículos 267 y 268 numeral 5 de la Constitución Política de Colombia. Dicha función pública se despliega a través

 Contraloría General del Quindío	"Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua"	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 17

de un procedimiento administrativo especial, regulado inicialmente por la Ley 610 de 2000, la cual ha reglamentado el ejercicio de dicha acción. De esta forma, el artículo 1° de dicha normatividad precisa que el proceso de responsabilidad fiscal está orientado a establecer la responsabilidad de todo aquel que en el ejercicio de una gestión fiscal o con ocasión a esta, causen, por acción u omisión y de forma dolosa o gravemente culposa, un daño patrimonial al estado.

Adentrándonos en el análisis concreto del asunto y previamente a enunciar a los presuntos responsables se indica que el concepto de Gestión Fiscal, descrito en líneas anteriores determina quienes están llamados a responder por el daño ocasionado al patrimonio estatal, esto es, si en aquellos reposaba la potestad de definir la suerte de los recursos y bienes del Estado, al ostentar la disposición jurídica de los bienes o recursos públicos. De acuerdo con el concepto establecido en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, se puede afirmar que la "gestión fiscal" es la actividad reglada o contractual que cumplen los servidores públicos, y las personas de derecho privado (como función pública), que les otorga una capacidad jurídica para administrar o disponer del patrimonio público, de tal manera que sin su acción positiva o negativa no se hubiere podido disponer de esos bienes en su manejo, recaudo o inversión.

Así las cosas, para determinar en el caso bajo estudio los presuntos responsables fiscales, es menester precisar que la conducta que originó el hecho reprochable fue la presunta falta de seguimiento y control en cada una de las etapas del proceso contractual que conlleva a autorización y realización de pagos, soportados en documentos que no reúnen los requisitos exigidos para acreditar el cumplimiento del objeto contractual conforme a las obligaciones contractuales, desconocimiento del número de estudiantes beneficiados y una deficiente supervisión en la ejecución de los contratos de los contratos SGPC-CS-106-2019 (A-D-OI) y SGPC-022-2019 (A-D-OI).

Por lo tanto, se vincularán como presuntos responsables fiscales al alcalde por ostentar la calidad de ordenador del gasto de la entidad para la fecha de los hechos y a la secretaria de gobierno y participación comunitaria, quien para la fecha de los hechos fue designada como supervisora de los contratos SGPC-CS-106-2019 (A-D-OI) y SGPC-022-2019 (A-D-OI).

CARLOS ARTURO VERGARA BOTERO, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.525.627 expedida en Buenavista, Quindío, en su calidad de alcalde del municipio de Buenavista, Quindío, para la fecha de los hechos, cargo que ostentó

CF

	“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 18

desde el día primero (01) de enero de dos mil dieciséis (2016) hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

DORA LILIA GUEVARA VELANDIA, identificada con cédula de ciudadanía No. 24.995.778 expedida en Buenavista, Quindío, Secretaria de Gobierno y Participación Comunitaria, en su calidad de Supervisora de los Contratos SGPC-CS-106-2019 (A-D-OI) y SGPC-022-2019 (A-D-OI) desde el día dos (2) de enero de dos mil dieciséis (2016) hasta el siete (7) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

7. DETERMINACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO Y ESTIMACIÓN DE LA CUANTÍA:

El artículo 5° de la Ley 610 de 2000 modificado por el artículo 125 del Decreto 403 de 2020 prescribe que los elementos del proceso de responsabilidad fiscal son:

"Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores".

Dentro de dichos elementos, la doctrina resalta como elemento primordial "el daño", pues por un orden lógico-temático sería el primero a verificar para entrar a determinar cualquier tipo de responsabilidad.

Considerando lo anterior y teniendo en cuenta que la doctrina y la jurisprudencia han definido que el proceso de responsabilidad fiscal inicia formalmente con la expedición del auto de apertura, el artículo 40 establece que para expedir este auto es necesario establecer como mínimo *"la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo"*. Partiendo de estos fundamentos, en primer lugar, resulta necesario verificar la existencia de un daño al patrimonio público.

Por lo expuesto en los hechos, este operador jurídico considera que el presunto daño patrimonial al Estado está representado en la realización de pagos, soportados en documentos que no reúnen los requisitos exigidos para acreditar el cumplimiento del objeto contractual conforme a las obligaciones contractuales, desconocimiento del número de estudiantes beneficiados y una deficiente supervisión en la ejecución de los contratos de los contratos SGPC-CS-106-2019 (A-D-OI) y SGPC-022-2019 (A-D-OI), el cual está determinado en la suma total de

47

	"Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua"	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 19

VEINTICUATRO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$24.576.391), así:

- SGPC-CS-106-2019: **DIECISEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$16.340.000)**, suma equivalente al valor total del contrato, ya que no se allegan documentos por parte de la entidad que evidencien el cumplimiento del objeto contractual, aunado que en ninguna instancia se encuentra probado quienes fueron los beneficiarios del servicio.
- SGPC-022-2019: **OCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$8.236.931)** suma equivalente a la ruta "SAUCES" no ejecutada por el contratista, valorada en \$6.350.396 y el valor de los 5 días en los cuales no fueron realizados recorridos de transporte de estudiantes, monto que asciende a \$1.885.995.

8. DECRETO DE LAS PRUEBAS QUE SE CONSIDEREN CONDUCENTES Y PERTINENTES:

Téngase como prueba documental para que obre en el presente proceso de responsabilidad fiscal las siguientes:

- Oficio 1254 Traslado hallazgo Proceso Auditor SGP a Buenavista del 9 de julio de 2020.
- Último formato único de hoja de vida del Departamento Administrativo de la Función pública (DAFP) de Carlos Arturo Vergara y Dora Lilia Guevara.
- Declaración Juramentada de Bienes y Rentas Carlos Arturo Vergara y Dora Lilia Guevara.
- Manual de funciones del municipio de Buenavista, Quindío.
- Acta de posesión de Carlos Arturo Vergara y Dora Lilia Guevara.
- Certificación expedida por la entidad auditada de tiempo de servicios de Carlos Arturo Vergara y Dora Lilia Guevara.
- Expediente contractual SGPC-CS-106-2019.
- Expediente contractual SGPC-022-2019.

9. DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, LAS CUALES DEBERÁN HACERSE EFECTIVAS ANTES DE LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO DE APERTURA A LOS PRESUNTOS RESPONSABLES.

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío
 Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co
 Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016
 Línea Gratuita: 018000963123

	“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 20

Una vez consultada la base de datos de la Ventanilla Única de Registro VUR se encontró lo siguiente:

- **CARLOS ARTURO GUEVARA BOTERO** identificado(a) con la cédula de ciudadanía No. 4.525.627, expedida en Buenavista, Quindío, no tiene bienes inmuebles a su nombre.
- **DORA LILIA GUEVARA VELANDIA** identificado(a) con la cédula de ciudadanía No. 24.995.778, expedida en Buenavista, Quindío, no tiene bienes inmuebles a su nombre.

Una vez consultada la base de datos del Registro Único Nacional de Tránsito RUNT se encontró lo siguiente:

- **CARLOS ARTURO GUEVARA BOTERO** identificado(a) con la cédula de ciudadanía No. 4.525.627, expedida en Buenavista, Quindío, no tiene bienes inmuebles a su nombre.
- **DORA LILIA GUEVARA VELANDIA** identificado(a) con la cédula de ciudadanía No. 24.995.778, expedida en Buenavista, Quindío, no tiene bienes inmuebles a su nombre.

En virtud de que no ha podido ubicarse bienes que sirvan como garantía dentro del proceso, a nombre de los presuntos responsables, se continuará con la investigación de bienes periódicamente.

10. ORDEN DE NOTIFICAR A LOS PRESUNTOS REPOSABLES ESTA DECISIÓN.

En aras de salvaguardar los derechos y garantías constitucionales a los presuntos responsables con esta decisión, este auto debe ser notificado, al igual que todos los demás que de acuerdo con la ley y la Constitución se deban notificar.

Debido a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y mientras esta se mantenga, las notificaciones se harán mediante correo electrónico conforme al artículo 4 del Decreto Nacional 491 de 2020 que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío
Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co
Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016
Línea Gratuita: 018000963123

 Contraloría General del Quindío	"Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua"	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 21

por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo." (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

11. DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

La Ley 610 de 2000, en su artículo 44 reza:

"Vinculación del Garante. Cuando el presunto responsable o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la Compañía de Seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al Representante Legal o al apoderado designado por éste, con indicación del motivo de procedencia de aquella".

Por lo anterior se requerirá a la entidad municipio de Buenavista, Quindío, para que aporte la póliza de responsabilidad correspondiente a la vigencia dos mil diecinueve (2019).

OPK

12. PROCEDIMIENTO A SEGUIR

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío
 Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co
 Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016
 Línea Gratuita: 018000963123

	“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 22

El procedimiento a través del cual se adelantará este proceso será el determinado en la Ley 610 de 2000; es decir, el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal que ha sido modificado y adicionado por el Decreto Ley 403 de 2020.

13. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El proceso de Responsabilidad Fiscal se define como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías, con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa (culpa grave) un daño al patrimonio del Estado.

El Decreto 403 de 2020 en su artículo 126, el cual modifica el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al estado, así:

“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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Que el artículo 40 de la Ley 610 de 2000, establece:

“Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal. Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores de este, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal.”

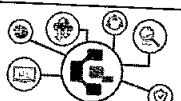
Por lo tanto, es necesario establecer la existencia de un presunto daño patrimonial al Estado y tener unos indicios serios sobre los posibles autores del daño para abrir el proceso de responsabilidad fiscal, para lo cual esta oficina valorará los soportes allegados con el hallazgo resultado del proceso auditor y los allegados de la indagación preliminar, y aperturar, si hay mérito para ello.

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío

Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co

Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016

Línea Gratuita: 018000963123

 Contraloría General del Quindío	"Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua"	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 23

En este sentido, conforme a los documentos arrimados a este expediente, se puede concluir que efectivamente el municipio de Buenavista, Quindío realizó pagos, soportados en documentos que no reúnen los requisitos exigidos para acreditar el cumplimiento del objeto contractual conforme a las obligaciones contractuales, desconocimiento del número de estudiantes beneficiados y una deficiente supervisión en la ejecución de los contratos de los contratos SGPC-CS-106-2019 (A-D-OI) y SGPC-022-2019 (A-D-OI), el cual está determinado en la suma total de **VEINTICUATRO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$24.576.391)**

- SGPC-CS-106-2019: DIECISEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$16.340.000), suma equivalente al valor total del contrato, ya que no se allegan documentos por parte de la entidad que evidencien el cumplimiento del objeto contractual, aunado que en ninguna instancia se encuentra probado quienes fueron los beneficiarios del servicio.

- SGPC-022-2019: OCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$8.236.931) suma equivalente a la ruta "SAUCES" no ejecutada por el contratista, valorada en \$6.350.396 y el valor de los 5 días en los cuales no fueron realizados recorridos de transporte de estudiantes, monto que asciende a \$1.885.995, tal como se expone en el acápite de fundamentos de hecho.

Así mismo, se puede evidenciar que los presuntos responsables fiscales son la supervisora de los contratos SGPC-CS-106-2019 y SGPC-022-2019, la señora **DORA LILIA GUEVARA VELANDIA** por no cumplir aparentemente con su deber de supervisar la ejecución del objeto contractual y, el ex alcalde del municipio de Buenavista, Quindío para el momento de los hechos, el señor **CARLOS ARTURO VERGARA BOTERO**.

Que, en mérito a lo anteriormente expuesto, la Oficina de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General del Quindío,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar abierto el PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 016 de 2020, que se adelantará con ocasión del presunto daño ocasionado al erario del municipio de Buenavista, Quindío, de conformidad con los hechos y razones expuestas en la presente decisión.

(Firma)

	“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 24

ARTÍCULO SEGUNDO: Vincular como presuntos responsables fiscales a:

- **CARLOS ARTURO VERGARA BOTERO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.525.627 expedida en Buenavista, Quindío, en su calidad de Alcalde del municipio de Buenavista, Quindío, para la fecha de los hechos, cargo que ostentó desde el día primero (01) de enero de dos mil dieciséis (2016) hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).
- **DORA LILIA GUEVARA VELANDIA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 24.995.778 expedida en Buenavista, Quindío, Secretaria de Gobierno y Participación Comunitaria, en su calidad de Supervisora de los Contratos SGPC-CS-106-2019 (A-D-OI) y SGPC-022-2019 (A-D-OI) desde el día primero (01) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996) a la fecha.

ARTÍCULO TERCERO: Escuchar en versión libre y espontánea a los presuntos responsables fiscales, para que se pronuncien sobre los hechos materia de esta investigación y ejerzan su derecho de defensa. Para lo cual se fijará fecha y hora para llevar a cabo dichas diligencias.

ARTÍCULO CUARTO: Requerir al municipio de Buenavista, Quindío, para que allegue la póliza de responsabilidad de la vigencia dos mil diecinueve (2019).

ARTÍCULO QUINTO: Téngase como pruebas válidas recopiladas las relacionadas en el acápite de pruebas.

ARTÍCULO SEXTO: Comunicar al representante legal de la Entidad afectada la apertura de este Proceso de Responsabilidad Fiscal.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Notificar personalmente la presente providencia a los presuntos responsables fiscales, haciéndoles saber que contra el presente auto no procede recurso alguno, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 610 de 2000.

PARÁGRAFO: Debido a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y mientras esta se mantenga, las notificaciones se harán mediante correo electrónico, conforme al artículo 4 del Decreto Nacional 491 de 2020.

ARTÍCULO OCTAVO: Adelantar la investigación de bienes de los presuntos responsables fiscales, a quienes no se le encontraron bienes.

 Contraloría General del Quindío	“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 25

ARTÍCULO NOVENO: Una vez se hayan determinado los bienes de los presuntos responsables fiscales, decretar las medidas cautelares conforme lo señalado en el artículo 12 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO DÉCIMO: Si en el desarrollo de la presente investigación se determina la existencia de otras presuntas irregularidades de carácter sancionatorio, penal y/o disciplinarias, se compulsarán copias de las piezas procesales pertinentes a la autoridad competente para ello.

COMUNIQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CLAUDIA PATRICIA FERNANDEZ OSORIO
 Jefe Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva
 Contraloría General del Quindío

Proyectó y elaboró: Paula Andrea Mejía Campos 
 Contratista

Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío
 Email: contactenos@contraloriaquindio.gov.co
 Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016
 Línea Gratuita: 018000963123