



**“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.008-21**

ENTIDAD AFECTADA	Departamento del Quindío con Nit.890001639.
PRESUNTOS RESPONSABLES	ANA LUISA RUÍZ TEJADA CARLOS EDUARDO OSORIO BURITICÁ
GARANTE	La Previsora S.A. Compañía de Seguros
CUANTIA ESTIMADA	<b>\$10.542.845</b>

**ASUNTO**

En la ciudad de Armenia, Quindío, a los doce (12) días del mes de noviembre 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, procede a proferir **Auto de Apertura dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 008-21**, por el presunto daño patrimonial causado al Departamento del Quindío por el exceso en el pago al contrato de comisión 001 de 2019, afectando negativamente el patrimonio de la entidad.

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 Departamento del Quindío, entidad sujeta a control fiscal por parte de la Contraloría General del Quindío.

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

Email: [contactenos@contraloriaquindio.gov.co](mailto:contactenos@contraloriaquindio.gov.co)

Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016

Línea Gratuita: 018000963123

## 2. ANTECEDENTES

La presente investigación tiene su origen en el proceso de auditoría adelantado al Departamento del Quindío, en el cual se configuró el hallazgo No. 008-21, trasladado a esta oficina el 17 de agosto de 2021 mediante oficio No. 1496.

## 3. FUNDAMENTOS DE HECHO

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

{...}

### **HALLAZGO No. 20 - Contrato de comisión No. 001 de 2019 (F-D-OI).**

El artículo 6° de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, señala lo siguiente:

*“Artículo 6o. 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. (...)*

El artículo 189 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, decide la creación de la Unidad de Alimentación Escolar, como una unidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente...; con el objeto de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar.

La Ley 734 de 13 de febrero de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, establece en el artículo 34. “Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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...

...21. 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. (Negritas fuera del texto).

El artículo 97 de la Ley 715 de 2001, establece: “Gravámenes a los recursos del Sistema General de Participaciones...Los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y los gastos que realicen las entidades territoriales con ellos, están exentos para dichas entidades del Gravamen a las transacciones financieras.”



**“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”**

Código: FO-GC-26

Fecha: 07/04/20

Versión: 3

Página: 3

La Guía Nro. 8 del MEN, indica en la página 26: “...Considerando que los recursos que transfiere la Nación a las entidades territoriales tienen por objeto atender compromisos y obligaciones asumidos con dichos recursos frente a su personal y a terceros, y no a proveer de fondos a las entidades financieras (artículo 14 del Decreto 359 de 1995), las entidades territoriales deberán efectuar todos los procedimientos administrativos y financieros de manera que los pagos se hagan en el plazo establecido en la Ley y en los contratos suscritos por la entidad...”

El artículo 14 del Decreto 359 de 1995, establece: “Los recursos que la Dirección del Tesoro Nacional, o quien haga sus veces a nivel territorial transfiera a las cuentas en cada órgano no tendrán por objeto proveer de fondos a entidades financieras, sino atender compromisos y obligaciones asumidos por ellos frente a su personal y a terceros, en desarrollo de las apropiaciones presupuestales...”

Decreto 1082 de 2015, artículos:

“...Artículo 2.2.1.2.1.2.11. Régimen aplicable. Además de lo previsto en el Decreto 2555 de 2010 y las normas que lo modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan y los reglamentos internos de las bolsas de productos, las siguientes disposiciones son aplicables a la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes en bolsas de productos.

(Decreto 1510 de 2013, artículo 50)

Artículo 2.2.1.2.1.2.12. Planeación de una adquisición en la bolsa de productos. La Entidad Estatal debe estudiar, comparar e identificar las ventajas de utilizar la bolsa de productos para la adquisición respectiva, frente a la subasta inversa, al Acuerdo Marco de Precios o a la promoción de un nuevo Acuerdo Marco de Precios para tales bienes o servicios, incluyendo el análisis del proceso de selección del comisionista, los costos asociados a la selección, el valor de la comisión y de las garantías.

El estudio mencionado debe mostrar la forma en que la Entidad Estatal garantiza los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública...”

(Decreto 1510 de 2013, artículo 51) (Resaltado y subrayas fuera de texto)

“...Artículo 2.2.1.2.1.2.15. Disponibilidad presupuestal. Para celebrar el contrato de comisión, la Entidad Estatal debe acreditar que cuenta con la disponibilidad presupuestal para el contrato de comisión, para la operación que por cuenta suya adelanta el comisionista en la bolsa de productos, para las garantías y los demás pagos que deba hacer como consecuencia de la adquisición en bolsa de productos, de acuerdo con el reglamento de la bolsa en la cual la Entidad Estatal haga la negociación. (Resaltado y subrayas fuera de texto) (Decreto 1510 de 2013, artículo 54)...”

“...Artículo 2.2.1.2.1.2.18. Garantías de cumplimiento a favor del organismo de compensación de la bolsa de productos. La Entidad Estatal y el comitente vendedor deben constituir a favor del organismo de compensación de la bolsa de productos las garantías establecidas en su reglamento, para garantizar el cumplimiento de las negociaciones mediante las cuales la Entidad Estatal adquiere Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes.

Las Entidades Estatales pueden exigir al comitente vendedor garantías adicionales a las señaladas en el presente artículo, siempre y cuando resulten adecuadas y proporcionales al objeto a contratar y a su valor...” (Decreto 1510 de 2013, artículo 57)

El contrato de comisión No. 001 de 2019, suscrito entre el Departamento del Quindío y la firma Comisionistas Agropecuarios S.A. - Comiagro S.A, tenía por objeto: “... el encargo a título de COMISIÓN, que el Departamento Del Quindío confiere a la Sociedad Comisionista Comisionistas Agropecuarios S.A – Comiagro S.A, con el fin de que adquiera en su representación, los servicios descritos en la siguiente cláusula, por parte de sociedades comisionistas miembros de la Bolsa que actúen como vendedores, de conformidad con lo establecido en los literales a) y f) del numeral

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

Email: [contactenos@contraloriaquindio.gov.co](mailto:contactenos@contraloriaquindio.gov.co)

Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016

Línea Gratuita: 018000963123

2 de la Ley 1150 de 2007, 2.2.1.2.1.2.11 a 2.2.1.2.1.2.19 del Decreto 1082 de 2015, en el Reglamento de Funcionamiento y Operativo de la BMC Bolsa Mercantil de Colombia, y/o en las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan; así mismo para que represente al Departamento del Quindío, en la celebración de la operación devuelta del negocio jurídico objeto del proceso en bolsa de productos, desde su inicio y hasta su terminación y/o liquidación, a través de los sistemas de negociación administrados por la Bolsa Mercantil de Colombia BMC, según lo permita su Reglamento de Funcionamiento y Operación...”

Hallazgo con incidencia fiscal en cuantía de \$9.526.889, y presunta incidencia disciplinaria, según lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y otra incidencia, para ser comunicada a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación Nacional y a la Contraloría General del Quindío por el presunto detrimento patrimonial por \$10.542.845.

{...}

## 1. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se invocan como fundamentos de derecho dentro de la presente actuación, los siguientes:

- Constitución Política de Colombia, artículos 6 y 29 que sostienen que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y la Ley, por su omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones y el respeto al debido proceso.
- Constitución Política de Colombia, artículo 209 que señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.
- Constitución Política de Colombia, artículo 268 numeral 5 y artículo 272, los cuales preceptúan que corresponde a la Contraloría General de la República establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, y que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.
- Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, reglando lo pertinente en el artículo 41 sobre la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el cual fue modificado por el artículo 135 del Decreto Ley 403 de 2020.
- Ley 1474 de 2011, por medio de 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.
- Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.



**“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”**

Código: FO-GC-26

Fecha: 07/04/20

Versión: 3

Página: 5

- Resolución No. 109 del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013), *“Por medio de la cual se delegan funciones en el (la) Jefe de la Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, para establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la gestión fiscal, realizada a través de la investigación y adelantamiento de las Indagaciones Preliminares y Procesos de Responsabilidad Fiscal tanto ordinarios como verbales; imponer las sanciones pecuniarias en los procesos administrativos sancionatorios que sean del caso, cobrar y recaudar su monto; y ejercer la Jurisdicción Coactiva”.*

**2. 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 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, el hecho que concreta el presunto daño patrimonial obedece a que el Departamento del Quindío, con ocasión al contrato de comisión No. 001-2019 pagó en exceso la suma de, **DIEZ MILLONEZ QUINIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL PESOS** (\$10.542.845), el día 29 de julio de 2020, por lo tanto, se tomará como fecha de ocurrencia de los hechos.

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.

### **3. IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA Y DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES:**

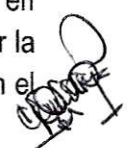
#### **6.1. Entidad Afectada.**

La entidad afectada por el presunto daño patrimonial investigado es el DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO, con NIT. 890.001.639-1, entidad pública sujeta a control fiscal de la Contraloría General del Quindío, representada legalmente por el señor **ROBERTO JAIRO JARAMILLO CÁRDENAS**, en su calidad de gobernador.

#### **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 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





**“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”**

Código: FO-GC-26

Fecha: 07/04/20

Versión: 3

Página: 7

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 el exceso en el pago al contrato de comisión 001 de 2019.

Por lo tanto, se vincularán como presuntos responsables fiscales a:

- **ANA LUISA RUÍZ TEJADA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 41.939.945, en su condición de supervisora contractual, desde el 19-01-2016 hasta el 31-12-2019.
- **CARLOS EDUARDO OSORIO BURITICÁ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 8.405.537, en su condición de gobernador, desde el 01-01-2016 hasta el 31-12-2019.

**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 daño patrimonial está representado en ocasión al contrato de comisión No. 001-2019 y el pago en exceso por la suma de

**DIEZ MILLONEZ QUINIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL PESOS (\$10.542.845).**

**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:

1. Cuantías Para Contratar 2019.
2. Manual Contratación Delegación
3. Ordenanza Autorización Contratar.
4. Contrato Comisión 001 De 2019.
5. Contrato Comisión 001 De 2018
6. Manuales De Funciones.
7. Hoja Vida\_Salarios\_Posesión\_Bienes Y Rentas.
8. Oficios Comunicación Y Respuesta Observaciones.
9. Certificaciones Funciones Y Vinculación
10. Pólizas De Manejo 2018\_2019.
11. Soportes Financieros.
12. Certificado De Existencia Y Representación Legal Bolsa Mercantil De Colombia - Bmc


**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.**

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

- **ANA LUISA RUÍZ TEJADA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 41.939.945, no tiene bienes embargables.
- **CARLOS EDUARDO OSORIO BURITICÁ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 8.405.537, tiene bienes embargables.





	<b>“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”</b>	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 9

En virtud de que se encontraron bienes a nombre de los presuntos responsables, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 610 de 2000, se procederá a decretar el embargo de estos, teniendo en cuenta las limitaciones contenidas en el párrafo segundo del mencionado artículo el cual fue adicionado por el artículo 128 del Decreto Ley 403 de 2020.

#### 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 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)*



En virtud de lo anterior y con el fin de dar garantía al debido proceso, se solicitará inicialmente autorización para notificación personal por correo electrónico a cada uno de los presuntos responsables vinculados en este asunto.

## 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”.*

De conformidad con lo anterior y en consideración a que obra en el expediente la póliza global sector oficial No. 3000290 con un amparo de \$600.000.000 por fallos de responsabilidad fiscal, con vigencia desde el 1 de diciembre de 2017 hasta el 17 de julio de 2019, se procede a vincular a LA PREVISORA S.A COMPAÑÍA DE SEGUROS con Nit. 860.002.400-2 en calidad de tercero civilmente responsable.

La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, de conformidad a la normativa transcrita.

## 12. PROCEDIMIENTO PARA SEGUIR

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.



**“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”**

Código: FO-GC-26

Fecha: 07/04/20

Versión: 3

Página: 11

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 auditorio aperturar, si hay mérito para ello.

El contrato de comisión No. 001 de 2019, suscrito entre el Departamento del Quindío y la firma Comisionistas Agropecuarios S.A, - Comiagro S.A, tenía por objeto: *“...el encargo a título de COMISIÓN, que el Departamento Del Quindío confiere a la Sociedad Comisionista Comisionistas Agropecuarios S.A – Comiagro S.A, con el fin de que adquiera en su representación, los servicios descritos en la siguiente cláusula, por parte de sociedades comisionistas miembros de la Bolsa que actúen como vendedores, de conformidad con lo establecido en los literales a) y f) del numeral 2 de la Ley 1150 de 2007, 2.2.1.2.1.2.11 a 2.2.1.2.1.2.19 del Decreto 1082 de 2015, en el Reglamento de Funcionamiento y Operativo de la BMC Bolsa Mercantil de Colombia, y/o en las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan; así mismo para que represente al Departamento del Quindío, en la celebración de la operación devenida del negocio jurídico objeto del proceso en bolsa de productos, desde su inicio y hasta su terminación y/o liquidación, a través de los sistemas de negociación administrados por la Bolsa Mercantil de Colombia BMC, según lo permita su Reglamento de Funcionamiento y Operación...”*

En los estudios previos realizados por la entidad, al punto 1.2 – “Marco legal que reglamenta el desarrollo de la Modalidad de Selección A Utilizar... (Núm. 3 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto

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

Email: [contactenos@contraloriaquindio.gov.co](mailto:contactenos@contraloriaquindio.gov.co)

Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016

Línea Gratuita: 018000963123

1082 de 2015) se hicieron todas las consideraciones para concluir que el programa de alimentación escolar PAE, se enmarca dentro de los bienes y servicios de características técnicas uniformes, y “...para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos...” (Literal a) del numeral 2º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007).

Igualmente, los estudios previos, hace un análisis de los procedimientos para adquirir bienes de características técnicas uniformes, como son:

- A. Procedimiento de subasta inversa.
- B. Instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios.
- C. Procedimientos de adquisición en bolsas de productos.

Los estudios previos también evidencian un cuadro comparativo de los mecanismos de selección abreviada, producto de lo cual concluyen lo siguiente:

*“... en virtud de lo anterior, y en observancia de la exigencia contenida en el artículo 2.2.1.2.1.2 del Decreto 1085 de 2015, (sic) se puede colegir que la utilización de procedimiento de adquisición en bolsas de productos, en relación con las otras dos modalidades abreviadas – subasta inversa y compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios – resulta evidentemente más beneficiosa, al presentar ventajas en materia de procedencia, frente al contexto actual que presenta el Programa de Alimentación Escolar -PAE, toda vez que garantiza la participación o pluralidad de oferentes interesantes que cuenten con mayor capacidad y estructura administrativa, logística, financiera y jurídica para operar dicha Estrategia de Alimentación Escolar, reduce los términos para lograr la selección del operador y la adjudicación del respectivo vínculo contractual, y finalmente propone una sustancial reducción de los recursos económicos a utilizar, así como la maximización del mismo del mismo al permitir su ahorro y reinversión en materia educativa y alimentaria...*

*Así las cosas, esta entidad se decanta por la utilización del mecanismo de procedimiento de adquisición en bolsa de productos para efectos de obtener la contratación del servicio de suministro de raciones de alimentos (Complemento alimentario mañana y/o tarde y/o complemento alimentario tipo almuerzo), destinados a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes escolarizados con matrícula en las instituciones Educativas Públicas adscritas al Departamento del Quindío, en desarrollo de la estrategia estatal de orden nacional Programa*



*de Alimentación Escolar – PAE-, situación para la cual, se continuará con el siguiente análisis...”*

Es decir, que los estudios previos descartan los procedimientos de subasta inversa y acuerdos marco de precios.

Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 2.2.1.2.1.2.12. del Decreto 1082 de 2015, el Departamento del Quindío señaló en los estudios previos<sup>1</sup> que los mismos se encuentran establecidos en los artículos 3.6.2.1.2.3 y 3.6.2.1.2.9 de su reglamento de funcionamiento y operación, los cuales se estimaron en la suma de \$93.918.227, y por el contrario la entidad territorial terminó cancelando la suma de \$106.462.064 por este concepto que correspondió al 0,99485% sobre el valor de los registros presupuestales, que ascendieron a la suma de \$10.701.207.521. Sin embargo, según la cláusula séptima del contrato de comisión No. 01 de 2019, se indicó que el valor de la comisión se establecerá sobre el valor de la operación adjudicada, aclarando que, el valor de giro de la operación se entiende, como el total de los recursos que deberá girar el departamento, que en total fueron por \$9.641.465.370, como se desprende de las actas de supervisión, razón por la cual, el valor de la comisión a pagar a Comiagro S.A. sería por \$95.918.118, estableciendo un pago en exceso por \$10.542.845.

Además de los costos del contrato de comisión No. 01 de 2019, el Departamento del Quindío, en cumplimiento de lo previsto en el Artículo 2.2.1.2.1.2.18. del Decreto 1082 de 2015, debió constituir a favor de la Bolsa Mercantil de Colombia- BMC, una garantía líquida por \$1.151.930.477, (ver acta de Supervisión No. 1 - sin fecha). Esta garantía fue constituida con recursos de la garantía líquida del 2018, sin utilizar por \$1.847.635.731. La garantía líquida del 2019, fue reintegrada al departamento, el 23 de julio de 2020, incluyendo rendimientos financieros por \$66.037.662, la cual fue objeto de retención en la fuente por \$4.622.636 para un valor neto rendimientos por \$61.415.026, para un reintegro por \$1.213.345.503.

La garantía líquida constituía para la operación en bolsa #31622946 y #31985461 de 2018 por \$1.847.635.731, la cual fue redimida para la operación en bolsa #33979407 de 2019, generó rendimientos financieros por \$66.037.662, que fueron objeto de retención en la fuente por \$4.814.913, los cuales fueron devueltos al departamento el 2 de marzo de 2020. Igualmente, se observa descuento por gravamen a los movimientos financieros por \$89.340.

El informe de liberación de garantía líquida del comisionista para la operación #31622946, indica que, el 30 de mayo de 2018 se constituyó la garantía por \$1.847.635.731, concordante con lo girado por la entidad territorial, sin embargo, el informe de liberación de garantía líquida del comisionista para la operación #31985461, muestra la constitución de una nueva garantía el 11 de julio de 2018, por \$1.378.510.114, encontrando diferencia entre las dos garantías reportadas por \$528.835.072, desconociendo su destinación temporal, por parte de la bolsa, desde el 11 de julio de 2018 hasta

<sup>1</sup>Página 47 y siguientes del expediente digital – 1. PRECONTRACTUAL. (contrato de comisión No. 001 de 2019)

diciembre de 2019, por tanto, no se observa liquidación, pago y devolución de rendimientos financieros sobre estos recursos.

El pago al comisionista, la constitución de garantías que debió hacer el Departamento del Quindío y la retención en la fuente sobre los rendimientos financieros, disminuyeron el recurso disponible para la operación del PAE, dejando, además, recursos inactivos en cuenta bancaria de garantías de la bolsa, la primera por dos años y la segunda por un año aproximadamente.

Por tanto, no existió un análisis de los costos asociados a la selección de operador a través en bolsa de productos, valor de las comisiones y de las garantías, frente a la selección abreviada y el acuerdo marco de precios, procedimientos en los cuales la entidad no tiene que sufragar ningún costo de comisión, más allá del personal de planta que se necesita para efectuar este proceso de contratación y los demás procesos que ejecuta para el cumplimiento de los demás cometidos sociales.

El detrimento patrimonial por \$20.069.734, incluye la comisión liquidada en exceso por \$10.542.845, situación que se presenta por debilidades de planeación, análisis y selección de la modalidad de contratación, así como debilidades en la actividad de supervisión.

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

#### **14. RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** APERTURAR el PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 008 de 2021, por el presunto daño patrimonial causado al Departamento del Quindío por el exceso en el pago al contrato de comisión 001 de 2019, afectando negativamente el patrimonio de la entidad.


**ARTÍCULO SEGUNDO:** Vincular como presuntos responsables fiscales a:

- **ANA LUISA RUÍZ TEJADA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 41.939.945, en su condición de supervisora contractual, desde el 19-01-2016 hasta el 31-12-2019.
- **CARLOS EDUARDO OSORIO BURITICÁ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 8.405.537, en su condición de gobernador, desde el 01-01-2016 hasta el 31-12-2019.

**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:** Vincular como tercero civilmente responsable de conformidad con el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, a LA PREVISORA S.A COMPAÑÍA DE SEGUROS con Nit. 860.002.400-



	<b>“Vigilancia fiscal, hacia la auditoría continua”</b>	Código: FO-GC-26
		Fecha: 07/04/20
		Versión: 3
		Página: 15

2, a través de la póliza global sector oficial No. 3000290 con un amparo de \$600.000.000 por fallos de responsabilidad fiscal, con vigencia desde el 1 de diciembre de 2017 hasta el 17 de julio de 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:** 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 NOVENO:** Comunicar esta decisión a La Previsora S.A. Compañía de Seguros con Nit. 860.524.654-6, en su calidad de tercero civilmente responsable.

**ARTÍCULO DECIMO:** 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, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



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

Proyectó: Paula Andrea Mejía Campos  
Contratista

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

