



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 1 DE 38

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL QUINDÍO
GRUPO RESPONSABILIDAD FISCAL

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN
FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE
SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

TRAZABILIDAD No.	Oficios 2021IE0040614 del 24 de mayo de 2021 / 2021EE0081710 del 24 de mayo de 2021 / 2021IE0042311 del 28 de mayo de 2021 / 2021ER0070269 del 03 de junio de 2021
PROCESO VERBAL No.	PRF-80632-2020-37144
CUN SIREF	AN-80632-2020-37144 AC-80633-2020-29622
ENTIDAD AFECTADA	MUNICIPIO DE PIJAO - QUINDÍO NIT. 890.001.181-9
CUANTÍA DE DAÑO INDEXADA	DIECISÉIS MILLONES CIENTO SETENTA Y UN MIL CINCO PESOS M/CTE (\$16.171.005)
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	<p>EDINSON ALDANA MARTÍNEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.461.162, alcalde del municipio de Pijao - Quindío para el período comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019.</p> <p>LUZ MARINA PINEDA MARTÍNEZ, identificada con la cédula de ciudadanía No. 29.326.807 - encargada como secretaria de planeación, medio ambiente e infraestructura del Municipio de Pijao - Quindío mediante decreto 057 del 3 de diciembre de 2019.</p> <p>ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 4.523.812 en su calidad de secretario de planeación, e infraestructura del municipio mediante resolución No. 004 del 5 de enero de 2015 y en calidad de supervisor del convenio No. 001 de 2019.</p> <p>JOHN JAIRO BETANCOURT BETANCOURT, identificado con cédula de ciudadanía No. 18.493.999, en condición de secretario de planeación, medio ambiente e infraestructura del municipio, nombrado mediante decreto No. 034 del 12 de agosto de 2019 y en calidad de supervisor del convenio institucional No. 001 de 2019.</p> <p>FUNDACIÓN EJE PLANETARIO identificada con NIT. 900.558.802-0, representada legalmente por la señora ÁNGELA MARÍA RIOS GIL, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.951.632.</p>



AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 2 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024.

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

**TERCEROS
CIVILMENTE
RESPONSABLES**

LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, identificada con el NIT. 860.002.400-2, de acuerdo con la SEGURO MANEJO PÓLIZA GLOBAL SECTOR OFICIAL No. 3000301 expedida el 19 de febrero de 2019, vigente desde el 20 de febrero de 2019 hasta el 20 de febrero de 2020, teniendo en su cobertura fallos con responsabilidad fiscal por \$40.000.000.

ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, identificada con el NIT. 860.524.654-6, de acuerdo con la PÓLIZA DE GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO A FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES No. 300-47-994000012194 expedida el 1º de febrero de 2019, con vigencia entre el 31 de enero de 2019 y el 30 de abril de 2020, teniendo como amparo el cumplimiento del contrato por valor de \$15.460.000.

ASUNTO

Procede la colegiatura de la gerencia departamental colegiada del Quindío de la Contraloría General de la República, de conformidad con las facultades conferidas en la Ley 1474 de 2011, en especial el artículo 25 de la Resolución Organizacional No. REG-OGZ-0748 de 2020, a decidir los recursos de reposición interpuestos en contra del Fallo Con Responsabilidad Fiscal No. 00004 del 27 de septiembre de 2024, proferido dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal No. PRF-2020-37144, con base en las siguientes;

CONSIDERACIONES

Mediante fallo No. 00004 del 27 de septiembre de 2024, se declaró como responsable fiscal, en cuantía indexada y solidaria de **DIECISÉIS MILLONES CIENTO SETENTA Y UN MIL CINCO PESOS M/CTE (\$16.171.005)** a título de culpa grave en contra del señor **EDINSON ALDANA MARTÍNEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.461.162, alcalde del municipio de Pijao - Quindío para el período del 1º de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019 y, en contra de la **FUNDACIÓN EJE PLANETARIO** identificada con el NIT. 900.558.802-0, representada legalmente por la señora Ángela María Ríos Gil, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.951.632.

En cuantía indexada y solidaria de **SIETE MILLONES OCHENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$7.089.360)**, a título de culpa grave en contra de **ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 4.523.812 en su calidad de secretario de planeación, e infraestructura del municipio mediante resolución No. 004 del 5 de enero de 2015 y en calidad de supervisor del convenio No. 001 de 2019.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 3 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

En cuantía indexada y solidaria de **CINCO MILLONES OCHOCIENTOS TRECE MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS M/CTE (\$5.813.220)** a título de culpa grave en contra de **JOHN JAIRO BETANCOURT BETANCOURT**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.493.999, en condición de secretario de planeación, medio ambiente e infraestructura del municipio de Pijao - Quindío, nombrado mediante decreto No. 034 del 12 de agosto de 2019 y en calidad de supervisor del convenio institucional No. 001 de 2019.

En cuantía indexada y solidaria de **UN MILLÓN SEISCIENTOS SESENTA MIL NOVECIENTOS VEINTE PESOS M/CTE (\$1.660.920)** a título de culpa grave en contra de **LUZ MARINA PINEDA RAMÍREZ**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 29.326.807 - encargada como secretaria de planeación, medio ambiente e infraestructura del Municipio de Pijao - Quindío mediante decreto 057 del 3 de diciembre de 2019.

Se tuvo como tercero civilmente responsable a **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS** - NIT. 860.002.400-2, de acuerdo con la expedición el 19 de febrero de 2019, de la póliza «**SEGURO MANEJO PÓLIZA GLOBAL SECTOR OFICIAL**» - Modalidad de Cobertura: Ocurrencia -No. **3000301**, vigente desde el 20-02-2019 hasta el 20-02-2020, teniendo como amparos contratados: «**COBERTURA DE MANEJO OFICIAL**» y «**FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL**» por valor de \$40.000.000 y donde el asegurado es el municipio de Pijao, Quindío y a la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, identificada con el NIT. 860.524.654-6, con ocasión de la **PÓLIZA DE GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO A FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES No. 300-47-994000012194** expedida el 1º de febrero de 2019, con vigencia entre el 31 de enero de 2019 y el 30 de abril de 2020, teniendo en su cobertura de cumplimiento por valor de **\$15.460.000** y cuyo beneficiario es el municipio de Pijao Quindío.

Los sujetos procesales se notificaron del fallo en mención en estrados, durante la sesión de la audiencia de decisión llevada a cabo el 27 de septiembre de 2024, decisión ante la cual presentaron recursos de reposición tanto los responsables fiscales como los terceros civilmente responsables, contando con un término para la sustentación de dicho recurso que, corrió entre los días 30 de septiembre al 11 de octubre de 2024, recibándose los respectivos memoriales en término así:

LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, envió escrito de sustentación del recurso a través de su apoderada Dra. Natalia Botero Zapata a través del correo electrónico del día 9 de octubre de 2024, radicado Sigedoc No. 2024ER0229351 (Fs. 867-871).

La **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, remitió escrito de sustentación del recurso de reposición por medio de su apoderado Gustavo Alberto Herrera Ávila



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 4 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

mediante correo electrónico del 11 de octubre de 2024, radicado Sigedoc No. 2024ER0230800 (Fs. 872-879).

JHON JAIRO BETANCOURT BETANCOURT, quien por medio de su apoderado Andrés Mauricio Quiceno Arenas, remitió escrito de sustentación del recurso de reposición mediante correo electrónico del 11 de octubre de 2024, radicado Sigedoc No. 2024ER0231193 (Fs. 880-886).

La FUNDACIÓN EJE PLANETARIO, a través de su apoderado Gesner Arneth Rengifo Arias remitió mediante correo electrónico del 11 de octubre de 2024, escrito de sustentación del recurso de reposición radicado Sigedoc No. 2024ER0230750 (Fs. 887-891).

EDINSON ALDANA MARTÍNEZ y LUZ MARINA PINEDA RAMÍREZ, por intermedio de su apoderado Humberto Ospina Marin allegaron escrito de sustentación del recurso de reposición, mediante correo electrónico del 11 de octubre de 2024, radicado Sigedoc No. 2024ER0230817 (Fs. 892-897).

Finalmente, ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ, por medio de correo electrónico del 11 de octubre de 2024, radicado Sigedoc No. 2024ER0230818 allegó escrito de sustentación de su recurso de reposición (Fs. 898-901).

MOTIVOS DE INCONFORMIDAD DE LOS RECURRENTES

A continuación, se presenta un resumen de los principales argumentos que sirvieron como sustento a los recursos de reposición:

LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, a través de su apoderada Natalia Botero Zapata fundamentó su recurso arguyendo entre otros, lo siguiente:

Alega la ausencia de cobertura frente a la asegurabilidad de la culpa grave, además del desconocimiento del límite de responsabilidad máxima en la póliza No. 3000301, ya que menciona que se establece un deducible del 10% que la Contraloría no tuvo en cuenta al determinar las responsabilidades, esbozó que, se pretende atribuir obligaciones a la aseguradora que exceden los límites pactados en el contrato de seguro, ignorando tanto el deducible como los límites de responsabilidad acordados. Argumenta que, la obligación de la aseguradora está sujeta a lo pactado en la póliza y no puede extenderse más allá de los límites establecidos.

Sobre las condiciones generales y exclusiones de la póliza menciona que, también contempla ciertas condiciones generales y exclusiones que deben ser respetadas en caso de que se ordene el pago de alguna suma de dinero por parte de la aseguradora, por lo que solicita que el fallo sea modificado para reflejar estos aspectos y ajustarse a la realidad jurídica y contractual del caso.

904



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 5 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

Finalmente manifiesta que, en caso de que se confirme el fallo con responsabilidad fiscal, se debe considerar que el valor asegurado no excede el límite global pactado en la póliza para la vigencia del contrato, ya que este límite se reduce con cada indemnización pagada por eventos ocurridos durante la vigencia de la póliza, por lo que se debe verificar si el valor asegurado se ha visto afectado por otros siniestros que ya hayan sido cubiertos durante el período de la póliza.

La **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** a través de su apoderado Gustavo Alberto Herrera Ávila fundamentó su recurso en los siguientes argumentos principales:

En el recurso de reposición presentado por el apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia se indica que, la Contraloría no ha demostrado adecuadamente los elementos que justifican la responsabilidad fiscal. En primer lugar, se señala que, no se ha probado la existencia de un daño patrimonial cierto y determinado al Estado, ya que los recursos se destinaron al cumplimiento del contrato, dado que las pruebas aportadas, incluyendo documentos y testimonios, respaldan que las actividades contratadas se llevaron a cabo de manera efectiva.

En el recurso también se destaca que, la Contraloría no acreditó la existencia de una conducta gravemente culposa por parte de los implicados, no bastando con probar una culpa leve; debe demostrarse dolo o culpa grave, advierte.

Alega que, existe una ausencia de pruebas que sustenten la culpa grave por lo que considera se invalida la decisión de declarar la responsabilidad fiscal en este caso, considerando que, se presenta una falta de motivación del fallo lo que indica se convierte en una causa fundamental para solicitar su revocatoria al no justificarse adecuadamente la conducta culposa atribuida a los responsables.

Además, el impugnante argumenta que, la Aseguradora Solidaria no debe ser vinculada como tercero civilmente responsable, ya que el riesgo asegurado bajo la póliza de cumplimiento no se ha materializado. Para que la aseguradora tenga responsabilidad, es necesario que se cumplan las condiciones establecidas en el contrato de seguro, lo cual no ha ocurrido, por lo que solo estaría obligada a responder cuando se produce el siniestro, lo que en este caso no ha sido demostrado.

Finalmente, concluye el apoderado que, en caso de que se mantenga el fallo, la responsabilidad de la aseguradora quede limitada al valor asegurado en la póliza. Solicita que se respete este límite y que la suma asegurada no sea excedida, argumentando que, tanto la ley como los principios contractuales establecen que, la aseguradora no puede ser obligada a pagar más de lo pactado en la póliza. Además,

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

requiere que, se tenga en cuenta la regla especial de exclusión de las garantías de la contratación estatal, contenida en el Decreto 1082 de 2015.

JHON JAIRO BETANCOURT BETANCOURT, a través de su apoderado Andrés Mauricio Quiceno Arenas, basa su recurso en lo siguiente:

El argumento central del recurso es la inexistencia de un nexo causal adecuado entre la conducta de Betancourt y el daño generado. Se indica que Betancourt asumió la supervisión contractual después de que las actividades cuestionadas ya habían sido certificadas como cumplidas por un supervisor anterior, lo que lo eximiría de responsabilidad. Además, en el escrito de recurso se sostiene que, la Contraloría no realizó un análisis detallado del momento en que se consolidó el daño, lo cual debió haber sido en la liquidación del contrato, y no en las actas parciales de supervisión.

En cuanto a la certeza del daño el impugnante esboza que, la Contraloría no probó de manera suficiente la existencia de un daño patrimonial cierto y determinado. El fallo se basa en una valoración generalizada de las actividades del convenio, sin especificar claramente quién fue responsable de la aprobación de los pagos de las actividades «Programa de Limpiezas a Zonas Ribereñas» y «Programa de Recolección y Transporte». Este enfoque llevó a que se imputara de manera incorrecta el daño a todos los supervisores, sin un análisis individualizado.

En el recurso también critica lo que considera una duplicidad de sanciones impuestas, al mencionar que se asignó el mismo daño a varios supervisores, lo que, según el abogado defensor, triplicó el valor del supuesto detrimento, ya que las actividades cuestionadas eran de ejecución única y no debieron haberse valorado repetidamente.

Finalmente, alega que no existe una conexión directa entre la conducta y el daño atribuido por la Contraloría a su prohijado y que, no existen pruebas claras y concretas al respecto.

La **FUNDACIÓN EJE PLANETARIO**, a través de su apoderado Gesner Arneth Rengifo Arias apoyó su recurso en lo siguiente:

En la sustentación del medio de impugnación el abogado de la Fundación sostiene que, las actividades no deben ser evaluadas de manera aislada, ya que forman parte de un programa integral que cumple con sus objetivos cuando se analizan en conjunto. Afirma que las actividades, como la articulación de puntos críticos y la estrategia de seguimiento y control, si se realizaron, pero la Contraloría no valoró correctamente las pruebas presentadas. Manifiesta que, el hecho de que el prestador de servicios de aseo haya ejecutado ciertas tareas no invalida el



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 7 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

cumplimiento de la fundación, ya que su rol era precisamente articular las actividades con dicho prestador.

Otro punto clave del recurso es la existencia de pruebas documentales y testimoniales que respaldan la ejecución de las actividades. Critica que la Contraloría haya desestimado estas pruebas, considerando que la ejecución dependía del prestador de servicios públicos, lo cual era parte del plan. Además, se discute la inclusión en el balance de gastos correspondientes a enero de 2019, cuando el convenio no estaba en vigencia. El abogado aclara que, estos gastos no formaban parte del convenio, sino que pertenecían a la contabilidad general de la Fundación.

Finalmente, en el escrito contentivo de su recurso señala que, no se configuró un daño patrimonial cierto y cuantificable, ya que la Contraloría basó su análisis en una valoración incorrecta y subjetiva de las pruebas. Se sostiene que no hubo negligencia ni una conducta dolosa, culposa o gravemente culposa en la ejecución del convenio, y que todas las actividades se realizaron conforme a los objetivos trazados.

EDINSON ALDANA MARTÍNEZ, por intermedio de su apoderado Humberto Ospina Marín justificó su recurso de reposición en lo siguiente:

Manifiesta que, no recibió información por parte de los supervisores en especial de Roberto Emilio Flórez y Jhon Jairo Betancourt en cuanto a vicisitudes o situaciones anómalas que se hubieran generado durante el período de ejecución del convenio por lo que además no podría haber actuado con dolo o culpa grave, que lo pagos se ordenaron con el visto bueno de los supervisores en los valores establecidos en las actas respectivas, actuando de buena fe.

Menciona que, en el fallo se ordena pagar al señor Edinson la suma de \$16.171.005, pero que esta suma se encuentra cubierta y garantizado el pago del eventual daño patrimonial sin necesidad de que el señor Aldana Martínez erogue valor alguno, cita sentencias como la C-512 de 2013 y C-388 de 2014 haciendo referencia a que se debe imputar la conducta a título de dolo y culpa grave lo que a su criterio no se encuentra demostrado en el proceso.

LUZ MARINA PINEDA RAMÍREZ, por intermedio de su apoderado Humberto Ospina Marín alegó en su recurso lo siguiente:

Manifiesta que, solo estuvo en el cargo por un período de 27 días, que no se acreditó en el proceso que se le hubiera designado como supervisora, que no se suscribió adenda al contrato en dicho sentido por lo que considera que, no se encontraba obligada en ese sentido.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 8 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024.

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

Que al momento de suscribir el acta de supervisión final por valor de \$1.000.000 el proceso ya se encontraba consolidado, por lo que no puede endilgársele conducta dolosa o gravemente culposa figura que se desnaturaliza en el presente caso.

Finalmente alega que, el fallo en contra de las compañías aseguradoras garantiza inexorablemente el eventual daño patrimonial sin que exista la necesidad de que ella erogue valor alguno. Cita sentencias como la C-512 de 2013 y C-388 de 2014 haciendo referencia a que se debe imputar la conducta a título de dolo y culpa grave lo que a su criterio no se encuentra demostrado en el proceso.

ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ, sustentó su recurso de reposición con fundamento en los siguientes argumentos principales:

En relación con la actividad del programa de limpieza de zonas ribereñas, manifiesta que, la responsabilidad fiscal que se le atribuye a su representado es incorrecta, ya que él únicamente validó una actividad específica y aprobada que fue debidamente ejecutada, respaldada con actas y registros fotográficos. Alega que, la actividad reprochada en el fallo no corresponde a la que supervisó su representado, lo que elimina el supuesto de daño fiscal.

Así mismo, destaca que la actividad aprobada por el supervisor no fue cuestionada ni reprochada en el proceso, por lo que insiste que, no se puede atribuir una conducta dolosa o gravemente culposa a su actuación, que la responsabilidad fiscal impuesta carece de fundamento, ya que no se han cumplido los requisitos esenciales para configurarla, particularmente en lo que respecta a la falta de daño.

En cuanto al pago de \$2.772.000, el escrito aclara que, dicho gasto no fue validado por el supervisor, ya que no le correspondía autorizar ni revisar las cuentas del convenio en esa etapa. Recalca que, el cruce de cuentas y la liquidación del contrato debían realizarse posteriormente, por lo que el supervisor no tenía injerencia en esa fase, aduciendo que la responsabilidad fiscal no puede adjudicarse por hechos que ocurrieron fuera de su período de supervisión.

Finalmente argumenta que, no puede atribuirse dolo ni culpa grave al supervisor, ya que no tuvo acceso ni conocimiento de los estados contables de la Fundación Eje Planetario. La fase de liquidación del contrato, donde se consolidan los gastos y se identifican posibles irregularidades, ocurrió después de que el supervisor dejó de ejercer su cargo. Por lo tanto, insiste en que no se puede hablar de negligencia o intencionalidad en la supuesta omisión, y solicita la revocación de la responsabilidad fiscal imputada.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 9 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Para efectos de resolver los recursos interpuestos contra el fallo con responsabilidad fiscal, este despacho encuentra que, las actuaciones han sido desplegadas de conformidad con la normatividad procesal y procederá a analizar lo argumentado por los recurrentes, para ello sintetizará los puntos principales de las alegaciones de cada impugnante así:

ARGUMENTOS DE LA PREVISORA S.A.

1. *«Se desconoce el limite de responsabilidad pactados en el contrato de seguro y el deducible del 10%».*

Revisado el clausulado de la póliza No. 3000301, se encuentra que efectivamente en ella se pactó el deducible del 10% *«Sobre el valor de la pérdida»* en el amparo No. 1° *«COBERTURA DE MANEJO OFICIAL»*.

Es por lo anterior dado que, existe dicha cláusula contractual, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 1602 del Código Civil y a que debió indicarse en la parte resolutive del fallo lo correspondiente al deducible pactado; se repondrá la parte resolutive del fallo en el sentido de aclarar que el tercero civilmente responsable fiscal La Previsora S.A. lo es por el valor del daño indexado, menos el 10% del deducible para el amparo No. 1° de la póliza No. 3000301 correspondiente a *«COBERTURA DE MANEJO OFICIAL»* hasta un valor de \$14.553.905 tal como lo establece la póliza y considerando que el 10% de la cuantía establecida en el fallo 0004 del 27 de septiembre de 2024, asciende a la suma de \$1.617.100:

AMPAROS CONTRATADOS		Valor Asegurado
No. Amparo		
1	COBERTURA DE MANEJO OFICIAL	40.000.000,00
	Deducible: 10.00 % DEL VALOR DE LA PERDIDA MIN 1.00 SMMLV	
2	DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA	40.000.000,00
3	FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL	40.000.000,00
4	PERSONAL NO IDENTIFICADO	20.000.000,00
	Deducible: 10.00 % DEL VALOR DE LA PERDIDA MIN 1.00 SMMLV	
5	CAJA MENOR	8.000.000,00
	Deducible: 0.00 % DEL VALOR DE LA PERDIDA MIN 0.00	

Por otro lado, no se encuentra lo mismo para el caso del amparo No. 3° *«FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL»*, por lo que el amparo No. 3° correspondiente a *«FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL»* se mantendrá en la forma en que se resolvió en el fallo recurrido con una cobertura del 100% hasta el valor de \$40.000.000.

2. *«Inasegurabilidad de la culpa grave - ausencia de cobertura frente a la presunta imputación de responsabilidad de Edison Aldana Martínez».*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 10 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

La Previsora S.A. compañía de seguros indica que, tanto la culpa grave y el dolo son inasegurables, sostiene que, de la interpretación del artículo 1055 del código de comercio se determinan como riesgos inasegurables conductas que, se califiquen a título de culpa grave y el dolo. Al respecto la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado y específicamente sobre la aplicación de la Ley 45 de 1990, que modificó el artículo 1127 del Código de Comercio, al señalar en sus pronunciamientos que los riesgos provenientes de la culpa grave pueden ser cubiertos con el seguro de responsabilidad civil.

Advierte la Corte que, la exclusión del amparo de la culpa grave debe manifestarse expresamente, de igual manera la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia advierte que, si se guarda silencio en estos casos, el riesgo derivado de esa clase de culpa se entiende cubierto, también aclaró que, esta disposición no contraría el artículo 1055 del código, relacionado con los actos no asegurables, pues este se refiere al dolo y las actuaciones meramente potestativas del tomador.¹

Igualmente analiza la Corte la contradicción normativa que, se presenta entre los artículos 1127 y 1055 del Código de Comercio, relacionada con el aseguramiento de la culpa grave y concluye después de revisar los diferentes criterios de interpretación de las normas lo siguiente:

«De la confrontación entre la norma original y la que la reformó, se observa que la modificación se centró en esclarecer que los perjuicios a indemnizar eran los sufridos por la víctima, quien asume la calidad de beneficiario, así mismo que se hace asegurable la culpa grave...»

A pesar de que se conservó "la restricción indicada en el artículo 1055", la misma no puede tener otro alcance que a los otros eventos contemplados en ella como son el "dolo (...) y los actos meramente potestativos del tomador..."

Lo anterior en consideración a que, a pesar de que ambos artículos hacen parte de la misma codificación, el 1055 corresponde a una norma general dentro del capítulo "principios comunes a los seguros terrestres", mientras que el 1127 es una norma especial para el "seguro de responsabilidad", posterior dentro de la misma codificación y más reciente en su expedición, en consideración al cambio de que fue objeto...

En otros términos, luego de la modificación introducida, es claro que en el "seguro de responsabilidad" los riesgos derivados de la "culpa grave" son asegurables...» (Negrilla fuera de texto original).

¹ Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, Sentencia 05001310300820050042501, jul. 5/12, M. P. Fernando Giraldo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No.	00321
FECHA:	02 DIC 2024
PÁGINA 11 DE 38	

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

La honorable Corte hace una serie de consideraciones de carácter general relativas a la interpretación del contrato de seguro como contrato de adhesión, señalando que, es un error evidente:

«...el hecho de que se infieran de las cláusulas, contra el sentir de los contratantes, tanto el amparo de riesgos no pactados como la exclusión de aquellos que son materia de acuerdo cuando no existe duda en la forma como se contemplan dentro del texto de la póliza representativa del "contrato de seguro"...

...a partir de la expedición de la ley 45 de 1990, la responsabilidad del asegurado derivada de la culpa grave es objeto de cobertura bajo las pólizas de seguro de responsabilidad civil, salvo que se encuentre prevista de manera expresa en las exclusiones contenidas en el texto de la póliza, o que la definición del riesgo amparado se consigne de manera tal que no exista duda acerca de la voluntad de las partes de no incluirla como cubierta, ejemplo de este caso sería la cláusula delimitadora del riesgo a la responsabilidad derivada únicamente de la culpa leve y levísima. Si la responsabilidad que da origen a la obligación de la aseguradora de indemnizar al tercero damnificado no se encuentra delimitada de manera clara en el objeto de la cobertura, la responsabilidad resultante de la culpa grave del asegurado es objeto de cobertura bajo la póliza de responsabilidad civil.

De otro lado, resulta importante señalar que al tenor de lo establecido por el literal c) del numeral 2° del artículo 184 del EOSF "Los amparos básicos y las exclusiones deben figurar, en caracteres destacados, en la primera página de la póliza..."²

Por otra parte, no comparte este despacho el argumento de la falta de cobertura, ya que a falta de un amparo que pudiese cubrir el eventual resarcimiento al patrimonio público existen dos en la póliza No. 3000301, «COBERTURA DE MANEJO OFICIAL» y «FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL», esto teniendo en cuenta especialmente lo contemplado en sus condiciones generales sobre los amparos, lo que llevó a la vinculación del tercero civilmente a la presente actuación, contemplando el amparo lo siguiente:

«1. CLÁUSULA PRIMERA: AMPAROS

PREVISORA RECONOCERÁ A LA ENTIDAD ESTATAL ASEGURADA LAS PÉRDIDAS PATRIMONIALES DE DINERO, VALORES Y BIENES PÚBLICOS, CAUSADOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE TRABAJAN PARA ELLA, EN EL EJERCICIO DE SUS CARGOS, POR INCURRIR EN CONDUCTAS QUE SE TIPIFIQUEN COMO DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O QUE GENEREN FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL, SIEMPRE Y CUANDO LA CONDUCTA QUE DIO ORIGEN

² Izasa Posse, M. C. (2013). Sentencia Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente: Fernando Giraldo Gutiérrez. Cinco (5) de julio de dos mil doce (2012). REF. EXP.: 0500131030082905-00425-01. *Revista Ibero-Latinoamericana De Seguros*. 22(38). Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/iberoseguros/article/view/1208>.

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

AL DAÑO TENGA LUGAR DENTRO DE LA VIGENCIA DE LA PRESENTE PÓLIZA»
(Subraya fuera de texto).

3. «Existen condiciones generales y exclusiones que deben ser respetadas, se debe considerar el límite global pactado en la póliza para la vigencia del contrato; disponibilidad del valor asegurado, este valor se reduce con cada indemnización pagada por eventos ocurridos durante su vigencia».

Sobre el anterior argumento, se reitera que, en el fallo con responsabilidad fiscal que ahora se impugna, se tuvieron en cuenta los amparos contratados y establecidos en la póliza y las fechas de cobertura, así como las condiciones generales que hicieron procedente la vinculación de La Previsora S.A. como tercero civilmente responsable, no obstante, aceptando reponer la decisión en lo relativo al deducible del amparo de manejo oficial.

Sobre el límite global de la póliza para el presente caso no se tiene información acerca de otros procesos adelantados por la Gerencia Departamental Colegiada del Quindío de la Contraloría General de la República en los cuales se haya afectado la misma póliza o de otras entidades de control o cualquier otro que pudiera limitar el monto aplicable al presente caso, por tanto, cualquier limitante al momento de hacer efectiva la póliza y realizar un eventual pago del monto asegurado deberá alegarse lo correspondiente ante la dependencia que esté adelantando el cobro coactivo del correspondiente título.

De acuerdo con lo expuesto, estos argumentos no están llamados a prosperar y en consecuencia no se repondrá lo relativo en el fallo recurrido, a excepción del deducible del amparo de manejo oficial.

ARGUMENTOS DE LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA

1. «La contraloría no tuvo en cuenta que en el presente caso no se reúnen los presupuestos para proferir fallo con responsabilidad fiscal, en razón a que en el plenario no obra prueba que conduzca a la existencia del hecho generador del daño patrimonial. La Contraloría incurrió en una falta motivación como quiera que no acreditó la existencia de culpa grave en cabeza de los presuntos responsables»

En el presente caso, tal y como se estableció en el fallo recurrido, la decisión allí adoptada se basó en las pruebas recaudadas a lo largo del proceso de responsabilidad fiscal, especialmente en el informe técnico contable que comprobó los gastos en que incurrió la fundación Eje Planetario y los soportes de las actividades reprochadas por la Contraloría ejecutadas dentro del convenio 001 de 2019, contrastando los archivos que reposan en el expediente y con los obrantes en los archivos del municipio de Pijao - Quindío y los aportados por la fundación Eje



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 13 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

Planetario, para lo cual, se designó al funcionario de la gerencia departamental colegiada del Quindío, profesional universitario ÁLVARO ANDRÉS CARVAJAL HERMOSA, remitiendo el informe que fue rendido mediante oficio radicado No. 2023IE0002907 del 12 de enero de 2023, en el cual se llegó a las siguientes conclusiones:

«Llevada a cabo la revisión y análisis de la documentación e información complementaria obrante en el expediente del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF-80633-2020-37144, así como las demás actuaciones adelantadas en desarrollo del presente informe técnico y en atención al objeto decretado dentro de la actuación en referencia por la Colegiatura de la Gerencia Departamental del Quindío en la Sesión No. 13 surtida el 19 de octubre de 2022), se concluye que:

Los gastos en que incurrió la fundación Eje Planetario en el mes de enero de 2019 por \$2.722.000 y que fueron señalados como aportes, tal como se manifestó por parte del asesor operativo de la fundación, no tenían que ver con la ejecución del convenio 001 de 2019 y la misma fue enviada por error, por tanto, el presunto detrimento patrimonial en lo correspondiente a ese ítem se mantiene.

Pese a que no se allegó, por parte de la fundación Eje Planetario y del municipio de Pijao, la totalidad de los archivos y demás evidencia, se logró recopilar información que soportaría varias de las actividades reprochadas, por lo que el presunto detrimento patrimonial relacionado con dichas actividades variaría al disminuirse de \$28.044.600 a \$9.334.800.»

De acuerdo con lo concluido por el profesional designado como apoyo contable, se debió además determinar el cumplimiento de algunos aspectos técnicos de los productos a entregar por parte de la fundación Eje Planetario, para lo cual se requería de conocimientos especializados sobre la materia, por lo que se decretó como prueba el oficiar a la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ, para la elaboración de un informe técnico sobre estas actividades.

Es por lo mencionado que, el despacho decretó la práctica de un informe técnico con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, comisionando para ello a un funcionario de dicha entidad, siendo designado el señor HÉCTOR FABIÁN TRIVIÑO ARBELÁEZ, quien concluyó sobre los puntos cuestionados lo siguiente:

PROGRAMA	ACTIVIDAD	VALOR DE LA ACTIVIDAD PAGADA NO EJECUTADA	OBSERVACIÓN INFORME TÉCNICO CONTABLE	CONCLUSIÓN INFORME TÉCNICO CRQ
----------	-----------	---	--------------------------------------	--------------------------------



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 14 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

PROGRAMA DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE	Diseño de una estrategia de articulación para el reporte y control de puntos críticos en el Municipio de Pijao Quindío.	\$1,500,000	No reposa un documento contentivo del diseño de una estrategia de este tipo	<p>Se aporta un documento en formato PDF de 11 páginas denominado "Diagnóstico y Estrategia para el reporte de puntos críticos del municipio de Pijao", se identifica que el mismo sólo es un inventario de los presuntos puntos críticos para el municipio de Pijao con la identificación y georreferenciación de los mismos, no se encontró en el mismo algún tipo de análisis o procedimientos que pudiera llevar a conformar una acción articulada para lograr el objetivo del nombre del documento.</p> <p>Por lo anterior, podemos indicar que dicho documento no corresponde a una estrategia de articulación para el reporte y control de puntos críticos, ya que basados en el concepto de estrategia, se entiende que la misma se debe formular bajo unos criterios técnicos, operativos y administrativos que faciliten la identificación, planificación o mejoramiento para lograr un objetivo final a corto, mediano o largo plazo.</p>
PROGRAMA DE LIMPIEZA A ZONAS RIBEREÑAS	Evaluación del manejo de los residuos sólidos en las zonas ribereñas de la Quebrada el inglés y Río Lejos, Municipio de Pijao Quindío.	\$2,000,000	No reposa un documento de evaluación de este tipo	<p>Se tiene como base el documento "Evaluación y ajuste del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio de Pijao Quindío" allegado desde la Contraloría, donde en la página 67 se encuentra el ítem "Evaluación del manejo de los residuos en la zona ribereñas de la Quebrada El Inglés y Río Lejos, municipio de Pijao Quindío". El contenido documento aportado sólo enumera los objetivos y menciona el proyecto en general, en ninguno de sus apartes se evidencia acciones de planificación, ni se realiza la valoración de las actividades o procesos asociados al manejo de los residuos sólidos en las zonas ribereñas de la Quebrada El Inglés y Río Lejos que aplica el municipio de Pijao, tal y como lo indica el título del documento solicitado.</p>
PROGRAMA DE LAVADO DE PUENTES Y ÁREAS PÚBLICAS	Diseño de una estrategia de Seguimiento y control al componente de lavado de puentes peatonales y áreas públicas del Municipio de Pijao	\$1,000,000	No se presentó un diseño de una estrategia de este tipo un documento de evaluación de este tipo	<p>Analizado el documento suministrado por la contraloría denominado: "Estrategia de seguimiento y control al componente de lavado de puentes peatonales y áreas públicas del municipio de Pijao 2019", se encontró que el mismo sólo contiene un resumen de los sitios o áreas en los cuales el Municipio debería realizar el lavado de áreas públicas y la frecuencia con la que se debe realizar; sin embargo, este documento no corresponde a una estrategia que brinde las herramientas de planificación técnica, operativa y administrativa para la ejecución de actividades de seguimiento y control al componente de lavado de puentes peatonales y áreas públicas del municipio; la cual al tenor del artículo 14 del Decreto 2981 de 2013 expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad</p>



AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 15 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

				y Territorio1 . y hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015, esta actividad hace parte del servicio público de aseo, la cual podría ser prestada por la empresa prestadora del servicio público de aseo que opera en el municipio de Pijao.
PROGRAMA DE APROVECHAMIENTO	Revisar Actualizar y Ajustar, el manual para la implementación de sistemas de gestión integral de residuos sólidos	\$2,967,840	No existe un documento que actualice y ajuste el manual	Se realiza revisión del documento "Programa para la ejecución de labores para el cumplimiento del PGIRS del municipio de Pijao Quindío", aportado por la Contraloría General de la República en el oficio del asunto; sin embargo, una vez analizado, se puede establecer que el mismo sólo refleja las actividades contenidas en los programas que hacen parte del documento Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS del municipio de Pijao, sin ofrecer algún aporte adicional a lo ya contenido en el PGIRS municipal. Así las cosas, nuevamente se puede establecer que lo encontrado en este documento no es acorde con el título del precitado documento, ya que no se presentan los resultados de la revisión de un manual, ni sus conclusiones o recomendaciones, que pudieran conllevar al municipio a la toma de decisiones frente a la necesidad de la actualización o ajuste del citado manual. En términos de actualización y ajuste, esta Corporación no contó con la versión anterior del Manual para poder realizar los comparativos pertinentes, para verificar los cambios o ajustes derivados de las revisiones ejecutadas por el contratista.
SUB-TOTAL		\$7.467.840		
AIU 20%		\$1.493.568		
TOTAL		\$8.961.408		

Sobre los valores relacionados en la anterior tabla, se tiene que, en el informe técnico contable rendido dentro del proceso se estableció el valor de \$2.722.000 como no justificado, cuantía que se sumó al monto de lo que no se cumplió de acuerdo con lo expuesto en el informe técnico presentado por la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, lo que arrojó un total de \$11.683.408. Por ello es conclusivo que, la decisión hoy recurrida se basó en un análisis probatorio, por lo que no es de recibo la afirmación de que el daño no se encuentra probado.

Ahora bien, frente a lo manifestado en que se incurrió en «una falta motivación como quiera que no se acreditó la existencia de culpa grave en cabeza de los presuntos responsables», debe manifestar este despacho que, en el fallo recurrido se estudió una a una la conducta de los responsables fiscales calificando la misma a título de

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

culpa grave, inicialmente frente al señor EDINSON ALDANA MARTÍNEZ elegido alcalde popular para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019, quien de acuerdo con el manual específico de funciones y competencias laborales de la administración municipal de Pijao - Quindío omitió su responsabilidad de vigilancia de los recursos, pudiendo evitar el detrimento al patrimonio público precisamente a través de la vigilancia del negocio contractual durante la cual ejerció como ordenador del gasto, ya que con fundamento en el principio de responsabilidad, es al jefe de la entidad a quien le corresponde la dirección y el manejo de la actividad contractual del que no estuvo al tanto como se evidenció, dado el resultado final del mismo el cual no fue satisfactorio a los fines que buscaba la entidad municipio de Pijao y la elaboración de sus PGIRS.

Así mismo, se estudió la conducta de quienes ejercieron la supervisión del convenio 001 de 2019, detallando para los señores ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ, JOHN JAIRO BETANCOURT BETANCOUR y la señora LUZ MARINA PINEDA, las actividades que se dieron como recibidas y la autorización de sus pagos, incumpliendo con los requerimientos técnicos y el fin que buscaba satisfacer por parte de la administración municipal mediante la celebración del convenio interinstitucional 001 del año 2019, lo que fue probado mediante informe técnico rendido por la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, el cual fue debidamente trasladado a la partes procesales, no logrando los presuntos en el debate comprobar una situación diferente a la especificada en dicho informe técnico.

Por parte de la fundación Eje Planetario, se encontró probado que, la ejecución del convenio fue deficiente, siendo poco diligente y acuciosa, al entregar unos productos que no correspondían con lo contratado, conducta de la cual es predicable la falta a los deberes como contratista y a los principios de la contratación estatal, la responsabilidad fiscal del cooperante se invocó porque con su actuar contribuyó con la gestión fiscal fallida, de manera directa en la causación del perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, en este caso, al municipio de Pijao - Quindío.

2. «El riesgo asegurado por la póliza no se ha materializado, en caso de confirmarse el fallo limitar la responsabilidad de la aseguradora al valor asegurado»

El riesgo asegurado se materializa, para el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, una vez proferido y en firme el fallo con responsabilidad fiscal. Para este caso el amparo del riesgo del manejo y el amparo sobre los fallos con responsabilidad fiscal solo se materializan con el fallo, ya que solo es hasta este pronunciamiento en firme que no se define la responsabilidad de los vinculados al proceso, sin embargo, no podría este órgano de control esperar hasta que la decisión de fondo se encuentre en firme para vincular a la compañía aseguradora, ya que es en virtud del riesgo amparado y su relación con los hechos investigados y la actuación



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 17 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

administrativa que se adelanta que se realiza dicha vinculación, tal como lo ordena el artículo 44 de la Ley 610 del 2000:

«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 la indicación del motivo de procedencia de aquella.»

La vinculación del tercero civilmente responsable se realiza precisamente en calidad de garante, ante la eventual declaratoria de responsabilidad fiscal, es esta la finalidad del contrato de seguro de manejo en las entidades públicas, al respecto es importante recordar lo establecido en el artículo 203 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993 del 2 de abril de 1993), regula el seguro de manejo, así:

«ARTÍCULO 203. SEGURO GLOBAL DE MANEJO.

1. Objeto del seguro. Dentro de los seguros de manejo o de cumplimiento habrá uno que tendrá por objeto garantizar el correcto manejo de fondos o valores de cualquier clase que se confíen a los empleados públicos o a los particulares, en favor de las entidades o personas ante las cuales sean responsables; y podrá extenderse también al pago de impuestos, tasas y derechos y al cumplimiento de obligaciones que emanen de leyes o de contratos.

2. Destinatarios del seguro. Los empleados nacionales de manejo, los de igual carácter que presten sus servicios a entidades o instituciones en que tenga interés la Nación, así como los que deban responder de la administración o custodia de bienes de la misma; los albaceas, guardadores, fideicomisarios, síndicos, y, en general, los que por disposición de la ley tengan a su cargo la administración de bienes ajenos con obligación de prestar caución, garantizarán su manejo por medio del seguro de que trata el presente artículo.»

Por lo anterior, el propósito de suscribir la póliza de seguro No. 3000301 fue el de asegurar el patrimonio público en cabeza del municipio de Pijao - Quindío entidad que lo administra y custodia de posibles pérdidas o daños ocasionados por el actuar de sus empleados, ya fuera este culposo o doloso, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-840 de 2001, así:

«Consecuentemente, si el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. " 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 18 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

en cabeza de quienes, en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa.

Y es que no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. La defensa y protección del erario público así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales...»

Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado que, cuando el legislador dispone que, la compañía de seguros sea vinculada en calidad de tercero civilmente responsable en los procesos de responsabilidad fiscal, actúa en cumplimiento de los mandatos de interés general y de finalidad social del Estado:

*«... El papel que juega el asegurador es precisamente el de **garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal**, por el contrato o el bien amparados por una póliza. Es decir, la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en estos casos la afectación del patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados, pues de lo contrario la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas» (Resaltado fuera de texto).*

Por su parte, la Honorable Consejo de Estado ha indicado⁴:

«Es importante señalar que la vinculación de la compañía de seguros no se realiza en calidad de responsable fiscalmente, sino en calidad de tercero civilmente responsable, de forma que aquella pese a hacer parte del procedimiento y tener las mismas prerrogativas que tendrían las partes, no compromete su responsabilidad fiscal.

Así pues, cuando se vincula a una compañía de seguros al procedimiento de responsabilidad fiscal, lo que se pretende es hacer efectivas las obligaciones adquiridas en el contrato de seguros previamente celebrado, de forma que

³ Corte Constitucional, sentencia a C-648 de 2002.

⁴ Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 22 de febrero de 2018 CP: Alberto Yepes Barreiro.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 19 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

la responsabilidad civil que del citado negocio jurídico se deriva se limita, exclusivamente, al riesgo amparado en la póliza...»

La Corte Constitucional, en sentencia C-648 de 2002, respecto del mencionado artículo estipula:

«...La vinculación de las compañías de seguros en los procesos de responsabilidad fiscal representa una medida legislativa razonable en aras de la protección del interés general y de los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de la función pública...»

De acuerdo con lo expuesto, y considerando que, dentro del trámite del proceso de responsabilidad fiscal se probó por parte de la entidad de control un daño patrimonial que afectó los intereses del ente territorial, en la suma de ONCE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHO PESOS MCTE (\$11.683.408), los cuales, se discriminan en la suma de \$8.961.408 que corresponde a actividades canceladas a favor de la Fundación Eje Planetario, las cuales no cumplieron ni con su fin ni con los requisitos técnicos de acuerdo con lo concluido en el informe técnico rendido por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ practicado dentro del proceso y del cual se corrió traslado a las partes sin recibir escrito de objeciones alguno; y el restante, es decir, la suma de \$2.722.000 que corresponde a gastos varios a favor de la Fundación en el mes de enero de 2019, pese a que el contrato se inició el 5 de febrero de 2019, concluye este despacho que no corresponde a la realidad lo afirmado por el tercero civilmente responsable frente a la inexigibilidad de la obligación por la no existencia cierta y determinada del detrimento patrimonial.

B. «el ente de control de ninguna forma podrá exceder el límite del valor asegurado»

Sobre el límite asegurado, en la parte resolutive del fallo con responsabilidad fiscal No. 00004 del 27 de septiembre de 2024 se estableció lo siguiente:

«ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, identificada con el NIT. 860.524.654-6, con ocasión de la PÓLIZA DE GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO A FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES No. 300-47-994000012194 expedida el 1 de febrero de 2019, con vigencia entre el 31 de enero de 2019 y el 30 de abril de 2020, teniendo en su cobertura de cumplimiento por valor de \$15.460.000 y cuyo beneficiario es el municipio de Pijao Quindío».

Por lo mencionado, la cuantía del valor amparado por el cual deberá responder la Aseguradora Solidaria de Colombia efectivamente está determinado hasta la suma de \$15.460.000.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No.

00321

FECHA:

02 DIC 2024

PÁGINA 20 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

C. «Exclusión por Hecho de un Tercero por detrimento a causa de errores de dignatarios de Pijao»

La aseguradora a su vez alega la aplicación de la cláusula de exclusión de las pólizas, que obedecen especialmente a causa extraña y por lo que, se ha considerado como el hecho de un tercero, están incluidas en virtud de la facultad que consagra el artículo 1056 del código del comercio. Esta exclusión del artículo 2.2.1.2.3.2.3 del decreto 1082 de 2015 que dice lo siguiente: «los amparos otorgados en la presente póliza no operaran cuando los daños a la entidad asegurada se generen por: 2.1. Causa extraña: esto es la fuerza mayor o caso fortuito, el hecho de un tercero o la culpa exclusiva de la víctima o la entidad asegurada».

Lo expuesto se materializaría en el momento en que, una persona que no está vinculada jurídicamente con una relación derivada de la ley o de un contrato, con su actuar imprevisto altera el curso del cumplimiento de unas obligaciones originadas en la misma relación jurídica. En el presente caso el impugnante considera ocurrido el hecho de un tercero ya que, el daño obedece a errores en el ejercicio de la función pública y la gestión fiscal de dignatarios del municipio de Pijao - Quindío.

Lo mencionado por la aseguradora en su recurso denota una consideración parcializada de los hechos, toda vez que, en el fallo se tuvo como responsable fiscal, además de los funcionarios de la administración del municipio de Pijao, Quindío, a la Fundación Eje Planetario en virtud de la ejecución del contrato, ya que el contratista no cumplió con las actividades tal como se contrataron, esto se hizo evidente y fue recogido en el concepto técnico rendido por la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ mediante oficio No. 18253-23 del 30 de noviembre de 2023, en el cual se determinó que, lo entregado por la Fundación no correspondió a lo contratado en actividades como diseño de estrategias para reporte y control de puntos, seguimiento y control de lavado de puentes, evaluaciones del manejo de residuos y la elaboración de un manual para la implementación de sistemas de gestión integral de residuos sólidos y otros gastos del contrato no soportados por valor total indexado de \$16.171.005.

Por lo tanto, lo alegado por la aseguradora en este punto no está llamado a prosperar y en consecuencia no se repondrá lo relativo en el fallo recurrido.

ARGUMENTOS DE JHON JAIRO BETANCOURT BETANCOURT

1. «Inexistencia de un nexo causal adecuado entre la conducta y el daño generado, asumió la supervisión contractual después de que las actividades cuestionadas ya habían sido certificadas como cumplidas por un supervisor anterior, lo que lo eximiría de responsabilidad, no se realizó un análisis detallado del momento en que se consolidó el daño, lo cual debió haber sido en la liquidación del contrato, y no en las actas parciales de supervisión».



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 21 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

En el fallo impugnado, se analizó la conducta del señor Betancourt Betancourt, en este se estableció que, fue designado como secretario de planeación, medio ambiente e infraestructura del municipio de Pijao - Quindío el 12 de agosto de 2019; quien en su calidad de supervisor firmó el acta de supervisión del 30 de septiembre de 2019, declarando en el acta que recibió a satisfacción el objeto contratado el cual certificó que se ejecutó según lo estipulado en el contrato, lo que derivó en el pago por parte del municipio de Pijao - Quindío de la suma de \$14.460.000.

Encontró el despacho que, dentro de las actividades certificadas por el supervisor Jhon Jairo Betancourt Betancourt como cumplidas por el contratista Eje Planetario, se encuentra la actividad No. 3 correspondiente al programa de limpieza de zonas ribereñas, el cual contempló una única actividad por valor de \$2.000.000 y la actividad No. 1 correspondiente al programa de recolección y transporte, relativa al diseño de una estrategia de articulación para el reporte y control de puntos críticos en el Municipio de Pijao Quindío, por valor de \$1.500.000, actividades que, según el informe técnico rendido por la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ no se cumplieron. El acta de supervisión es clara en el cumplimiento certificado.

En la fecha, 30 de septiembre del año 2019, el Doctor **JOHN JAIRO BETANCOURT BETANCOURT**, designado como supervisor del **CONVENIO INTERINSTITUCIONAL** número 001 del año 2019, conforme lo establece la Cláusula Decima Segunda del acuerdo de voluntades procedió a verificar la ejecución y cumplimiento del objeto del contrato de prestación de servicios establecido en la cláusula primera y, las obligaciones del contratista establecidas en la cláusula segunda del contrato.

El contratista para dar cumplimiento al objeto contratado presento los siguientes documentos:

OBLIGACIONES	ACTIVIDADES	ANEXOS
PROGRAMA DE LIMPIEZAS A ZONAS RIBEREÑAS	• El contratista realiza recuperación de punto crítico	Actas de actividad Registro fotográfico
PROGRAMA DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE	• El contratista realizo diseño de una estrategia de articulación del control de puntos críticos en el municipio de Pijao	Anexa el formato

Veamos lo indicado por la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ según el informe técnico rendido respecto de las obligaciones denominadas «Programa de Limpieza a Zonas Ribereñas» y «Recolección y Transporte» así:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 22 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

«**Programa de recolección y transporte**... Se aporta un documento en formato PDF de 11 páginas denominado "Diagnóstico y Estrategia para el reporte de puntos críticos del municipio de Pijao", se identifica que el mismo sólo es un inventario de los presuntos puntos críticos para el municipio de Pijao con la: identificación y georreferenciación de los mismos, no se encontró en el mismo algún-tipo de análisis o procedimientos que pudiera llevar a conformar una acción articulada para lograr el objetivo del nombre del documento.

Por lo anterior, podemos indicar que dicho documento no corresponde a una estrategia de articulación para el reporte y control de puntos críticos, ya que basados en el concepto de estrategia, se entiende que la misma se debe formular bajo unos criterios técnicos, operativos y administrativos que faciliten la identificación, planificación o mejoramiento para lograr un objetivo final a corto, mediano o largo plazo

Programa de Limpiezas a Zonas Ribereñas... Se tiene como base el documento "Evaluación y ajuste del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio de Pijao Quindío" allegado desde la Contraloría, donde en la página 67 se encuentra el ítem "Evaluación del manejo de los residuos en la zona ribereñas de la Quebrada El Inglés y Río Lejos, municipio de Pijao Quindío". El contenido documento aportado sólo enumera los objetivos y menciona el proyecto en general, en ninguno de sus apartes se evidencia acciones de planificación, ni se realiza la valoración de las actividades o procesos asociados al manejo de los residuos sólidos en las zonas ribereñas de la Quebrada El Inglés y Río Lejos que aplica el municipio de Pijao, tal y como lo indica el título del documento solicitado.»

Como se observa, el señor JHON JAIRO BETANCOURT BETANCOURT autorizó mediante el acta No. 03 del 30 de septiembre de 2019, un monto que ascendió a la suma \$14.460.000, donde en calidad de supervisor declaró que, recibió a satisfacción el objeto contratado, el cual se ejecutó según lo estipulado en el contrato, y dicho cumplimiento lo basó en la entrega de documentos entre los cuales se encontraban las actividades de los programas recolección y transporte y Limpiezas a Zonas Ribereñas, los cuales, como se detalló en letras anteriores no cumplen con los criterios técnicos para alcanzar el fin para el cual fueron contratados.

Ahora bien, esboza el apoderado que «cuando mi prohijado asumió la supervisión contractual, el programa de limpiezas a zonas ribereñas ya había sido autorizado para pago y certificado como cumplido por el anterior supervisor, lo que denota precisamente que cobrar de manera duplicada dicha actividad (no por el contratista ejecutor del proyecto de PGIRS, sino por la contraloría) es un yerro absoluto», debe indicarse que, está probado -acta de supervisión No. 003 del 30 de septiembre de 2019- que se autorizó por parte del responsable fiscal el pago del programa de Limpiezas a Zonas Ribereñas, que consistía en desarrollar la actividad de «Evaluación del manejo de los residuos sólidos en las zonas ribereñas de la Quebrada el Inglés y Río Lejos, Municipio de Pijao Quindío» por un monto de \$2.000.000, y que dicha actividad era de ejecución



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 23 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

instánea, pues, como se indicó se debía entregar un documento de evaluación que contara con acciones de planificación, valoración de actividades o procesos asociados al manejo de los residuos sólidos en la quebradas El inglés y Río Lejos, y que dicho entregable no cumplía con esos criterios, por lo cual, no es de recibo que se argumente que se incurrió en un «yerro absoluto», pues fue el señor JHON JAIRO BETANCOURT BETANCOURT quien no solamente autorizó un pago con un entregable que no cumplía con los criterios técnicos señalados, sino que además, no se percató que dicho entregable ya había sido presentado como soporte del pago autorizado mediante el acta de supervisión No. 002 del 16 de julio de 2019, que además, debe indicarse, allí se informa como soporte «recuperacion punto critico ubicado en la via puente tabla», lo cual se aleja de la actividad planeada y del soporte entregado y analizado por parte del apoyo técnico de la CRQ.

Aunado a lo anterior, manifiesto el apoderado que el daño se consolida a partir del acta de liquidación del contrato, ya que es la oportunidad contractual para generar las restituciones a favor del ente público contratante, de aquellas actividades que se hubieran encontrado sin ejecución o sin soporte de ejecución, encontrando a la fecha de proferirse el fallo de responsabilidad fiscal, un acta de terminación del 23 de diciembre de 2019, en la cual, no se hizo referencia al incumplimiento de actividades y por el contrario se manifestó el acatamiento del objeto contractual por parte de la Fundación Eje Planetario, cumplimiento que, como se probó en el proceso verbal desarrollado no fue adecuado.

2. «El fallo se basa en una valoración generalizada de las actividades del convenio, sin especificar claramente quién fue responsable de la aprobación de los pagos de las actividades "Programa de Limpiezas a Zonas Ribereñas" y "Programa de Recolección y Transporte". Este enfoque llevó a que se imputara de manera incorrecta el daño a todos los supervisores, sin un análisis individualizado.»

No es correcta la afirmación del impugnante, toda vez que, del análisis realizado en el fallo que ahora se recurre precisamente se individualizaron las actuaciones desplegadas por cada uno de los supervisores, de ahí que, se revisara lo aprobado en cada acta de supervisión y se tuvo en cuenta lo aprobado por cada supervisor, es así como en cabeza del señor Roberto Emilio Flórez Álvarez con relación a las actividades que certificó como soportadas en sus informes se le endilga un monto del daño de \$4.722.000, incluyendo los costos administrativos reconocidos no relacionados con el convenio, más el AIU del 20% aplicado a la actividad pagada por \$2.000.000, para un total indexado de \$7.089.360.

Por parte de John Jairo Betancourt Betancourt por la suma de \$3.500.00, más el AIU del 20% aplicado a la actividad pagada por \$2.000.000, para un total indexado de \$5.813.220 y, finalmente a la supervisora Luz Marina Pineda Ramírez el valor de \$1.000.000 por concepto de las actividades restantes más el AIU del 20%, para un



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No.

00321

FECHA:

02 DIC 2024

PÁGINA 24 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

total indexado de \$1.660.920, cuantías que fueron pagadas en momentos diferentes y que en ocasiones certifican el cumplimiento de la misma actividad, debiendo ser esta pagada en una sola oportunidad, ya que eran actividades de ejecución instantánea como se dijo anteriormente, aún cuando se probó dentro del proceso que dichas actividades no se cumplieron por parte del contratista y para las cuales los supervisores aprobaron su pago, por lo anterior, no es posible descontar una actividad pagada y no ejecutada cuando esta misma se relaciona en los pagos sucesivos que se realizan al contratista, lo que deja en evidencia la falta de cumplimiento por parte de los supervisores de la correcta labor de supervisión que les hubiera permitido detectar que, estaban pagando por el supuesto avance de unas actividades que no correspondían al objeto del convenio y que las realmente contratadas finalmente no se cumplieron.

3. «Crítica lo que considera una duplicidad de sanciones impuestas, al mencionar que se asignó el mismo daño a varios supervisores, lo que, según el abogado defensor, triplicó el valor del supuesto daño, ya que las actividades cuestionadas eran de ejecución única y no debieron haberse valorado repetidamente»

Contrario a lo afirmado por el recurrente, no se ha asignado el mismo daño a varios supervisores, no se triplica el valor del presunto daño ya que lo que se cuestiona es el pago reiterado de una actividad no ejecutada como se aclaró en el punto anterior, precisamente si era de ejecución única y respondían a un documento entregable no debieron soportar el pago acta tras acta, debió pagarse una vez recibido el producto a entregar, afirmación que se realiza con base en lo aprobado por cada supervisor y que quedó consignado en las respectivas actas de supervisión.

Por otra parte, es importante entender la solidaridad en los procesos de responsabilidad fiscal, sobre la cual el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, que establece:

«ARTÍCULO 119. SOLIDARIDAD. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurren al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.» (Subrayas fuera del texto).

Con base en lo preceptuado, lo que determina la solidaridad no es la calidad del funcionario, de manejo o no, sino la pluralidad de personas que intervienen en la realización de una conducta causante de un daño⁵.

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO 27 de marzo de 2003.



AUTO No.	00321
FECHA:	02 DIC 2024
PÁGINA 25 DE 38	

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

Tal y como se menciona en la parte resolutive del fallo con responsabilidad fiscal No. 00004 del 27 de septiembre de 2024, el valor de \$16.171.005 engloba el total del daño al patrimonio del Estado, esto es, municipio de Pijao - Quindío e incluye todos los demás valores endilgados a cada uno de los procesados, como se advierte en la parte resolutive del fallo: «...cuantía que incluye los siguientes valores individualizados...», razón por la cual al cancelarse esta suma sería resarcido el total del daño, y al ser pagado cualquiera de los otros valores estos se descontarían de la cuantía de \$16.171.005, por tanto, es igualmente errado considerar lo endilgado a cada supervisor como adicional al monto correspondiente al contratista y al ordenador del gasto.

Por tanto, estos argumentos no están llamados a prosperar y en consecuencia no se repondrá lo relativo en el fallo recurrido.

ARGUMENTOS DE LA FUNDACIÓN EJE PLANETARIO

1. «Se argumenta que las actividades, como la articulación de puntos críticos y la estrategia de seguimiento y control, si se realizaron, pero la Contraloría no valoró correctamente las pruebas presentadas entre ellas los registros fotográficos y los testimonios. Manifiesta que el hecho de que el prestador de servicios de aseo haya ejecutado ciertas tareas no invalida el cumplimiento de la fundación, ya que su rol era precisamente articular las actividades con dicho prestador.»

Sobre el cumplimiento de la actividad correspondiente a la «Estrategia de seguimiento y control al componente de lavado de puentes peatonales y áreas públicas del municipio de Pijao 2019», en el informe técnico se encontró que, el documento entregado sólo contenía un resumen de los sitios o áreas en los cuales el Municipio de Pijao debería realizar el lavado de áreas públicas y la frecuencia con la que se debía realizar; sin embargo, ese documento no contiene una estrategia que brinde las herramientas de planificación técnica, operativa y administrativa para la ejecución de actividades de seguimiento y control al componente de lavado de puentes peatonales y áreas públicas del ente territorial, ello al tenor de lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 2981 de 2013 expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015.

Por ello, no es dable a este despacho dar valor a un documento que no cumple con lo contratado, si bien en la audiencia del 18 de enero de 2023, la testigo relató cómo se habían realizado las labores de lavado de puentes por parte de la empresa de aseo y de los bomberos, no se suministraron documentos que dieran cuenta del diseño de la estrategia relativa al lavado de puentes peatonales y áreas públicas, por lo que las pruebas practicadas llevan a entender que, el contratista consideraba cumplido un objeto contratado de un producto entregable correspondiente a un documento contentivo de una estrategia que orientara la labor del municipio en cuanto al lavado de áreas públicas con la ejecución de actividades de limpieza, lo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. * 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 26 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

cual evidencia una vez más el incumplimiento de lo contratado por parte de la Fundación Eje Planetario.

De las pruebas testimoniales también se concluyó que, en cuanto a las actividades cuyos productos eran entregables estos correspondían a documentos de elaboración sencilla y que, se refieren simplemente a recopilar la normatividad que reglamenta los programas para ejecutar los PGIRS y no a documentos como diseño de estrategias, reportes de evaluación actual del manejo de residuos y la realización de un manual para la implementación del PGIRS.

También se concluyó con base en las pruebas testimoniales y algunos registros fotográficos que, estas actividades no solo se realizaban de manera exclusiva por la fundación Eje Planetario, sino que en varias de las labores expuestas intervenían la empresa de aseo local y la defensa civil, lo que no permite si quiera comprobar en muchos casos la prestación directa de un servicio de aseo y/o recolección de residuos por parte de la Fundación Eje Planetario.

Sobre los documentos aportados como pruebas que, pudiesen corresponder a entregables en cumplimiento de las actividades cuestionadas, se encuentra que, dichos escritos fueron los mismos aportados a la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ como base para el análisis y la posterior elaboración del informe técnico, en el cual se concluyó que, estos no corresponden o no cumplen con lo convenido, no pudiendo así desvirtuarse el daño precitado con relación a estos *items* con lo declarado y lo aportado en esta oportunidad.

2. «Se discute la inclusión en el balance de gastos correspondientes a enero de 2019, cuando el convenio no estaba en vigencia, aclara que estos gastos no formaban parte del convenio, sino que pertenecían a la contabilidad general de la Fundación»

Sobre este punto, del balance de gastos a enero de 2019, se tenían como tales las utilidades con una entidad sin ánimo de lucro dentro de un convenio interinstitucional de cooperación por \$100.000, gastos varios en el mes de enero de 2019, por \$2.722.000 pese a que el contrato se inició el 5 de febrero de 2019, gastos administrativos por \$1.060.000 y los posibles aportes efectuados por la entidad sin ánimo de lucro y los gastos operacionales incluidos dentro de la administración cobrada en el convenio interinstitucional por valor de \$1.800.000, se reitera que solo se mantuvo como presunto daño el valor de los gastos en que incurrió la fundación Eje Planetario en el mes de enero de 2019, por valor de \$2.722.000, antes del inicio de la ejecución del contrato.

Lo anterior, ya que tal y como lo manifestó el asesor operativo de la fundación, estos no tenían que ver con la ejecución del convenio 001 de 2019, y la misma fue enviada



AUTO No. **00321**
FECHA: **02 DIC 2024**

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

por error, por tanto, el presunto detrimento patrimonial en lo correspondiente a ese ítem se mantuvo.

Sobre este punto en el informe técnico contable rendido mediante oficio No. 2023IE0002907 del 12 de enero de 2023, se concluyó lo siguiente:

«ACTUACIONES REALIZADAS

6.1 Revisión del contenido del expediente relacionada con los gastos de enero de 2019.

Se realiza revisión del contenido del expediente con el propósito de analizar la documentación soporte a la información contable, presupuestal y material probatoria necesaria para resolver y soportar el concepto técnico de acuerdo a las pruebas decretadas de oficio en la audiencia (sesión No. 13) que actualmente se adelanta dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. PRF-80633-2020-37144; debiendo señalar que al respecto se encontró en el expediente reportes financieros suministrados por la Fundación Eje Planetario donde efectivamente se relacionan gastos presuntamente realizados durante el mes de enero de 2019 así:

Tabla 4
PAGOS MES DE ENERO FUNDACIÓN EJE PLANETARIO
DENTRO DEL CONVENIO 001 DE 2019

CONCEPTO	VALOR
PAGOS CAM	1.950.000
PAGOS QUINCENAS	400.000
TRANSPORTE RUTA	360.000
INGRESO CAJA MENOR	12.000
TOTAL	2.722.000

Fuente: expediente PRF-80633-2020-37144

Dado que con dichos reportes no se anexaban documentos que soportaran tales gastos para determinar su imputación o no al convenio, se hizo necesario realizar visita en las instalaciones de la Fundación Eje Planetario con el propósito de determinar si estos gastos correspondían o no al contrato.

6.4 Visita especial realizada a la Fundación Eje Planetario

La visita realizada a la fundación tiene como propósito complementar la información y allegar la que se estime necesaria para su análisis y dar cumplimiento de la labor asignada. La fundación se encuentra ubicada en la carrera 23D 7-31 Barrio Granada, - Municipio de Armenia, la visita fue atendida por el señor Nelson Andres Granada Botero, en calidad de asesor operativo de la fundación Eje Planetario. Durante la visita se indaga al señor Granada Botero sobre los gastos incurridos por la fundación durante el mes de enero de 2019 que se relacionan a continuación:

Tabla 8

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

GASTOS MES DE ENERO 2019 CONVENIO 001 DE 2019 MUNICIPIO DE PIJAO - FUNDACIÓN EJE PLANETARIO

CONCEPTO	VALOR
PAGOS CAM	1.950.000
PAGOS QUINCENAS	400.000
TRANSPORTE RUTA	360.000
INGRESO CAJA MENOR	12.000
TOTAL	2.722.000

Fuente: Expediente PRF-80633-2020-37144

A lo que el señor Nelson Andrés Granada responde que, dado que la fundación viene actuando desde vigencias anteriores en el municipio Pijao, operando el Centro de Acopio Municipal, se relacionaron erróneamente por parte de la auxiliar contable gastos incurridos previos al inicio del convenio, los cuales posteriormente fueron enviados al contador y relacionados como aporte de la fundación.

CONCLUSIONES

Los gastos en que incurrió la fundación Eje Planetario en el mes de enero de 2019 por \$2.722.000 y que fueron señalados como aportes, tal como se manifestó por parte del asesor operativo de la fundación, no tenían que ver con la ejecución del convenio 001 de 2019 y la misma fue enviada por error, por tanto, el presunto detrimento patrimonial en lo correspondiente a ese ítem se mantiene.»

3. «No se configuró un daño patrimonial cierto y cuantificable, ya que la Contraloría basó su análisis en una valoración incorrecta y subjetiva de las pruebas. Se sostiene que no hubo negligencia ni dolo en la ejecución del convenio, y que todas las actividades se realizaron conforme a los objetivos trazados»

Sobre este argumento, coincide la contraloría con el recurrente en que, no se reprocha la actuación a título de dolo, si a título de culpa grave, sobre el argumento de la valoración subjetiva de las pruebas y la realización de las actividades objeto del convenio el mismo se desvirtúa con lo analizado en los puntos anteriores.

De conformidad con lo expuesto, estos argumentos no están llamados a prosperar y en consecuencia no se repondrá lo relativo en el fallo recurrido.

ARGUMENTOS DE EDINSON ALDANA MARTÍNEZ

1. «Manifiesta que no recibió información por parte de los supervisores en especial de Roberto Emilio Flórez y Jhon Jairo Betancourt en cuanto a vicisitudes o situaciones anómalas que se hubieran generado durante el periodo de ejecución del convenio por lo que además no podría haber actuado con dolo o culpa grave, que lo pagos se ordenaron con el visto bueno de los supervisores en los valores establecidos en las actas respectivas, actuando de buena fe.»



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 29 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

Sobre la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto, esta está dada en principio por su gestión fiscal representada en su capacidad de ejecución del presupuesto. De acuerdo con el manual específico de funciones y competencias laborales de la administración municipal de Pijao - Quindío, la primera función del alcalde es la de: *«Ejercer la dirección administrativa y del gasto público, mediante la adopción de planes, programas y proyectos conforme a su programa de gobierno y en cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, acuerdos, decretos y las que fueren delegadas por el Presidente de la República o Gobernador respectivo. (...) 25. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables...»*

Por lo que, tal como se indicó en el fallo, el ordenador del gasto omitió su responsabilidad de vigilancia de los recursos, pudiendo evitar el detrimento al patrimonio público precisamente durante la vigilancia a la ejecución del negocio contractual, ya que en virtud en el principio de responsabilidad, le correspondía la dirección y el manejo de la actividad contractual, esto significa que, deben actuar con diligencia, transparencia y en estricto cumplimiento de la normativa aplicable.

Se encuentra que, el alcalde de Pijao - Quindío Edinson Aldana Martínez recibió el producto del contrato sin verificar su adecuado cumplimiento, máxime cuando existió desde la primera acta el pago de gastos no relacionados y actividades que, no cumplieron con lo establecido en el convenio 001 de 2019, como se demostró a lo largo del proceso.

Alega que, no recibió información por parte de los supervisores del convenio sobre irregularidades o problemas en la ejecución del mismo, y que su actuación estuvo respaldada por la buena fe, sin embargo con la designación de un supervisor del contrato no se desprendió de su responsabilidad de vigilancia de la actividad contractual, al respecto la Corte Constitucional en la referida sentencia C-693/08, señaló lo siguiente:

*«...La delegación implica la permanencia de un vínculo entre el delegante y el delegatario, que se manifiesta en las atribuciones de orientación, vigilancia y control que el primero mantiene sobre el segundo. **El delegante siempre responde por el dolo o culpa grave en el ejercicio de este tipo de atribuciones.**»*

*«El principio de coordinación administrativa implica que, dada la existencia de una función administrativa específica, que refleja cierto grado de jerarquía funcional entre una autoridad que coordina y otros funcionarios encargados de la ejecución de la labor, **la autoridad jerárquicamente superior será siempre responsable de la orientación, vigilancia y control de sus subalternos. De donde el delegante siempre responde por el dolo o culpa grave en el ejercicio de las funciones de vigilancia, control y orientación del delegatario en lo que concierne al ejercicio de la función delegada, por lo cual cuando la norma acusada prescribe que nunca quedará exonerado de dicha responsabilidad, simplemente corrobora o***



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 30 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

ratifica lo dispuesto por el artículo 211 de la Constitución, leído en su correcta interpretación sistemática. La función de vigilancia, orientación y control de la que no se desprende el delegante por el hecho de la delegación implica que, respecto de ella, siempre conserve una responsabilidad subjetiva, como justamente lo prevé la disposición acusada, responsabilidad por la que el servidor público responde individualmente por sus acciones y decisiones» (Negrillas fuera del texto).

«En efecto, no puede darse al artículo 211 de la Constitución una lectura aislada y meramente literal para considerar que la delegación protege o aparta total y automáticamente a la autoridad delegante de todo tipo de responsabilidad en relación con el ejercicio indebido o irregular de la delegación pues con esta interpretación se dejarían de lado los principios de unidad administrativa y de titularidad de los empleos públicos, como fundamento de la competencia de las autoridades públicas. La delegación no es un mecanismo para desprenderse del cumplimiento de las funciones del cargo y menos aún para utilizarse con fines contrarios a los principios que rigen la función administrativa como la moralidad, la eficacia, la igualdad o la imparcialidad (C.P., art. 209)»

Es así como la Corte Constitucional en la sentencia C-693 de 2008, ya señalada, indicó sobre la coordinación que debe ejercer el ordenador del gasto frente a sus subalternos:

«...la autoridad jerárquicamente superior será siempre responsable de la orientación, vigilancia y control de sus subalternos. En el caso de la norma bajo examen, la función de vigilancia, orientación y control de la que no se desprende el delegante por el hecho de la delegación implica que, respecto de ella, siempre conserve una responsabilidad subjetiva, como justamente lo prevé la disposición acusada.» (Negrillas fuera del texto).

2. «Menciona que en el fallo se ordena pagar al señor Edinson la suma de 16.171.005, pero que esta suma se encuentra cubierta y garantizado el pago del eventual daño patrimonial sin necesidad de que el señor Aldana Martínez erogue valor alguno, cita sentencias como la C-512 de 2013 y C-388 de 2014 haciendo referencia a que se debe imputar la conducta a título de dolo y culpa grave lo que a su criterio no se encuentra demostrado en el proceso»

Sea lo primero aclarar que, las compañías aseguradoras no son responsables fiscales, por ello el fallo con responsabilidad fiscal no fue proferido en su contra, sino que es a título de garante como tercero civilmente responsable.

Las aseguradoras no son deudores solidarios con los responsables, debido a que la obligación de la compañía de seguros es diferente de la que corresponde al gestor fiscal, por ello el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, que reguló la solidaridad en la responsabilidad fiscal, la delimitó a los sujetos que realicen el hecho generador de la responsabilidad, donde no está incluido el garante; en tanto, la solidaridad se



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 31 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

refiere a una sola obligación con dos o más deudores, cada uno de los cuales responde por el todo.

La obligación de la aseguradora tiene su origen en el contrato de seguro y la misma tiene límites como se mencionó en los acápites anteriores, lo expuesto no obsta para que, en el escenario de la ejecución de un fallo con responsabilidad fiscal en firme se persiga el resarcimiento del mismo por parte de los presuntos responsables fiscales y a su vez se conmine al pago de los riesgos asegurados por parte de las compañías garantes tal como lo ordena la Ley.

Con base en lo mencionado, estos argumentos no están llamados a prosperar y en consecuencia no se repondrá lo relativo en el fallo recurrido.

ARGUMENTOS DE LUZ MARINA PINEDA RAMÍREZ

1. «Manifiesta que solo estuvo en el cargo por un periodo de 27 días, que no se acreditó en el proceso que se le hubiera designado como supervisora, que no se suscribió adenda al contrato en dicho sentido por lo que considera que no se encontraba obligada en ese sentido. Que al momento de suscribir el acta de supervisión final el proceso ya se encontraba consolidado, haciendo referencia a que se debe imputar la conducta a título de dolo y culpa grave lo que a su criterio no se encuentra demostrado en el proceso».

Tal como se expuso en el fallo con responsabilidad fiscal, la supervisora LUZ MARINA PINEDA RAMÍREZ recibió el convenio 001 de 2019, en los últimos 20 días de su ejecución y solo faltando por cancelar la suma de \$1.000.000. Es así como con base en el acta No. 4 de supervisión del 23 de diciembre de 2019, aprobó el pago de la actividad No. 3 correspondiente al programa de limpieza de zonas ribereñas por valor de \$2.000.000 tal como se observa en dicha acta:

En la fecha, 23 de diciembre del año 2019, la Doctora **LUZ MARINA PINEDA RAMÍREZ**, Secretaria de Planeación Medio Ambiente e Infraestructura (E) nombrada mediante Decreto No. 057 (Diciembre 03 de 2019) designada como supervisora del **CONVENIO INTERINSTITUCIONAL** número 001 del año 2019, conforme lo establece la Cláusula Decima Segunda del acuerdo de voluntades procedió a verificar la ejecución y cumplimiento del objeto del contrato de prestación de servicios establecido en la cláusula primera y, las obligaciones del contratista establecidas en la cláusula segunda del contrato.

El contratista para dar cumplimiento al objeto contratado presento los siguientes documentos:

OBLIGACIONES	ACTIVIDADES	ANEXOS
PROGRAMA DE LIMPIEZAS A ZONAS RIBEREÑAS	El contratista realizo Recuperación de punto critico en la vereda Espartital	Actividad Registro fotográfico Actas

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

Lo expuesto aun cuando el contenido del documento aportado sólo enumera los objetivos y hacía mención al proyecto en general, sin evidenciarse acciones de planificación, ni una valoración de las actividades o procesos asociados al manejo de los residuos sólidos en las zonas ribereñas de la Quebrada El Inglés y Río Lejos del municipio de Pijao, tal y como lo requería la actividad contratada, por lo cual, no es de recibo que se argumente que «no se puede endilgar, una conducta ... gravemente culposa», toda vez que fue la señora LUZ MARINA PINEDA RAMÍREZ quien no solamente autorizó un pago con un entregable que no cumplía con los criterios técnicos señalados, sino que además, no se percató que dicho entregable ya había sido presentado como soporte del pago autorizado mediante el acta de supervisión No. 002 del 16 de julio de 2019 y No. 003 del 30 de septiembre de 2019, que además, debe indicarse informa como soporte en el acta No. 004 del 23 de septiembre de 2019 «recuperación punto crítico vereda espartillal», lo cual se aleja de la actividad planeada y del soporte entregado y analizado por parte del apoyo técnico de la CRQ.

2. «alega que el fallo en contra de las compañías aseguradoras garantiza inexorablemente el eventual daño patrimonial sin que exista la necesidad de que ella erogue valor alguno»

Este punto recoge el mismo esbozamiento planteado por parte del señor Edinson Aldana por lo que se alude a lo allí indicado.

Con base en lo anterior, estos argumentos no están llamados a prosperar y en consecuencia no se repondrá lo relativo en el fallo recurrido.

ARGUMENTOS DE ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ

1. «En relación con la actividad del programa de limpieza de zonas ribereñas, manifiesta que la responsabilidad fiscal que se le atribuye a su representado es incorrecta, ya que él únicamente validó una actividad específica y aprobada que fue debidamente ejecutada, respaldada con actas y registros fotográficos. Alega que la actividad reprochada en el fallo no corresponde a la que supervisó, lo que elimina el supuesto de daño fiscal. Asimismo, destaca que la actividad aprobada por el supervisor no fue cuestionada ni reprochada en el proceso».

En el fallo con responsabilidad fiscal se especificó que, en lo relativo a la supervisión ejercida por el señor Roberto Emilio Flórez Álvarez correspondió a lo certificado en las dos primeras actas, el acta inicial y la primera acta de seguimiento del 16 de julio de 2019, en la cual se ordenó el pago de un segundo aporte del 30% del municipio de Pijao por valor de \$23.190.000, en este se incluyó la cancelación de la actividad No. 3 correspondiente al programa de limpieza de zonas ribereñas por valor de \$2.000.000, así:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 33 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

En la fecha, 16 de julio del año 2019, el Doctor **ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ**, designado como supervisor del **CONVENIO INTERINSTITUCIONAL número 001 del año 2019**, conforme lo establece la Cláusula Decima Segunda del acuerdo de voluntades procedió a verificar la ejecución y cumplimiento del objeto del contrato de prestación de servicios establecido en la cláusula primera y, las obligaciones del contratista establecidas en la cláusula segunda del contrato.

El contratista para dar cumplimiento al objeto contratado presento los siguientes documentos:

OBLIGACIONES	ACTIVIDADES	ANEXOS
PROGRAMA DE LIMPIEZAS A ZONAS RIBEREÑAS	❖ El contratista realizo recuperación punto crítico Ubicado en la via Puente Tabla	Actas de actividad Registro fotográfico

Recordemos que, este programa obedecía según el convenio a la «Evaluación del manejo de los residuos sólidos en las zonas ribereñas de la Quebrada El inglés y Río Lejos, Municipio de Pijao Quindío» labor también pagada por Luz Marina Pineda y Jhon Jairo Betancourt, actividad de ejecución instantánea, la cual no se cumplió toda vez que, del informe técnico realizado por la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ se desprende que, el contenido del documento aportado sólo enumera los objetivos y hace mención al proyecto en general, sin evidenciarse acciones de planificación, ni una valoración de las actividades o procesos asociados al manejo de los residuos sólidos en las zonas ribereñas de la Quebrada El inglés y Río Lejos del municipio de Pijao, tal y como lo requería la actividad contratada, además vale la pena resaltar que la actividad que se dio como cumplida por parte del señor **ROBERTO EMILIO FLOREZ ÁLVAREZ** en calidad de supervisor del convenio se denominó «recuperación punto crítico ubicado en la vía puente tabla», lo cual se aleja de la actividad planeada y del soporte entregado y analizado por parte del apoyo técnico de la CRQ.

2. «No puede atribuirse dolo ni culpa grave al supervisor, ya que no tuvo acceso ni conocimiento de los estados contables de la Fundación Eje Planetario. En cuanto al pago de \$2.772.000, el escrito aclara que dicho gasto no fue validado por el supervisor, ya que no le correspondía autorizar ni revisar las cuentas del convenio en esa etapa. Recalca que el cruce de cuentas y la liquidación del contrato debían realizarse posteriormente, por lo que el supervisor no tenía injerencia en esa fase»

Sobre este pago, se recuerda que el valor a comprometer por parte del municipio de Pijao - Quindío para el convenio era \$77.300.000 que correspondía al 70% del valor del convenio, por consiguiente, el 30% del aporte de la Fundación correspondía al valor de \$23.190.000, para un total del convenio de \$100.490.000.

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

La minuta contractual estableció como forma de desembolso de los recursos que, el aporte del Municipio se haría en tres (3) pagos: Un cincuenta por ciento (50%), a título de anticipo, equivalente a \$38.650.000, al perfeccionamiento del convenio; \$23.190.000 (30%), cuando "la Fundación evidencia al supervisor del Convenio, la ejecución del cincuenta por ciento (50%) del objeto pactado"; y el 20% restante... \$15.460.000 "al finalizar el total de las actividades pactadas". Sin embargo, el contrato tuvo cuatro (4) desembolsos para completar los recursos de \$77.300.000 comprometidos por el municipio de Pijao - Quindío: \$38,650,000 (50%); \$23.190.000 (30%); \$14.460.000 (18.71%) y \$1.000.000 (1.29%).

La contribución en dinero de \$23.190.000 que debió hacer la fundación, no se efectuó como tal, sino que se relacionó como una contrapartida en bienes y servicios, es decir, no fue en dinero como se determinó en el artículo 5 del decreto 092 citado en el contrato.

La Fundación Eje Planetario, presentó el correspondiente informe financiero mediante el cual justifica o demuestra que efectivamente sí realizó el aporte en dinero, cancelando con dichos dineros actividades como pago de nómina, transporte, entre otros.

De lo expuesto, se encontró que, el contratista hizo pasar como aporte los gastos de enero de 2019, pagados en el acta inicial, los cuales se individualizan a continuación:

Mes	Detalles	Pagos
Enero	Pagos C.A.M.	\$1.950.000
	Pagos quincenas	\$400.000
	Pago transporte ruta	\$360.000
	Ingreso caja menor	\$12.000
Total		\$2.722.000

Referencia: cuadro tomado de la contrapartida PGIRS convenio 001 del 2019⁶

Como se aprecia de la relación anterior, del aporte por parte de la Fundación Eje Planetario, en esta se reconoció el valor de \$2.722.000 correspondiente a unos gastos del mes de enero de 2019, que no se encontraban relacionados con la ejecución del convenio en estudio, toda vez que, este inició el 5 de febrero de 2019.

En el informe de supervisión 002 del 16 de julio de 2019, se dio el visto bueno al pago de la suma de \$23.190.000 (30%), ya que "la Fundación evidencia al supervisor del Convenio, la ejecución del cincuenta por ciento (50%) del objeto pactado", mencionando en dicha acta que quedaba solo un saldo por ejecutar de

⁶ Oficio No. 2020ER0108417 del 21 de octubre de 2020.



AUTO No. **00321**
 FECHA: **02 DIC 2024**
 PÁGINA 35 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024
 PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
 No. PRF-2020-37144

\$15.460.000, por lo que para este momento se tuvo como ejecutado el valor de aporte que realizaría la fundación Eje Planetario por \$23.190.000, así:

DECLARACIONES:

El Supervisor del convenio declara que El término de duración del convenio número 001 de 2019, se pactó por once (11) meses.

Resumen del contrato.

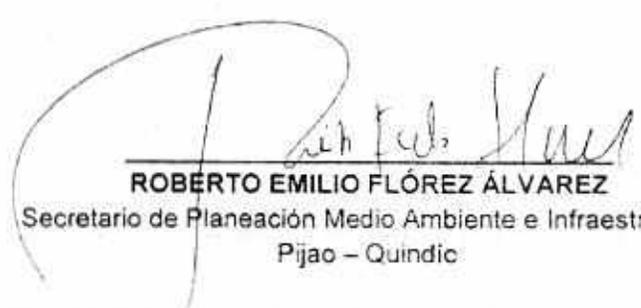
Valor total del convenio	\$100.490.000,00
Valor aporte Fundación Eje Planetario en efectivo	\$23.190.000,00
Valor Certificado Registro Presupuestal No. 00127	\$77.300.000,00
Primer aporte del 50% en el mes de Febrero del año 2019	\$38.650.000,00
Segundo aporte del 30% en el mes de julio del año 2019	\$23.190.000,00
Valor por ejecutar	\$15.460.000,00

Ello fue certificado por el supervisor para ese momento Roberto Emilio Flórez Álvarez, tal como consta en el acta de supervisión No. 2 del 16 de julio de 2019:

La suma a pagar al contratista, teniendo en cuenta la presente acta asciende a la suma de **VEINTITRÉS MILLONES CIENTO NOVENTA MIL PESOS M/CTE (\$23.190.000,00)**, quedando un saldo por ejecutar de **QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL PESOS M/CTE (\$15.460.000,00)**, Con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 00082 del 29 de enero de 2019 y Certificado de Registro Presupuestal 00127 del 05 de Febrero de 2019.

Para constancia se firma en Pijao Quindío a los dieciséis (16) días del mes de julio del año 2019.

Firma supervisor:


ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ
 Secretario de Planeación Medio Ambiente e Infraestructura
 Pijao - Quindío

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

3. «La fase de liquidación del contrato, donde se consolidan los gastos y se identifican posibles irregularidades, ocurrió después de que el supervisor dejó de ejercer su cargo. Por lo tanto, insiste en que no se puede hablar de negligencia o intencionalidad en la supuesta omisión»

Como se determinó en los puntos anteriores, solo se reprochan las actividades en las que el supervisor aprobó pagos al contratista, certificando la ejecución a satisfacción de labores de acuerdo con lo pactado en el contrato, no siendo de recibo el argumento de que toda la responsabilidad debía recaer sobre el último supervisor del negocio contractual ya que este, si bien a su vez es cuestionado en lo relativo a lo que certificó como recibido a satisfacción, tuvo como soporte las actas de supervisión anteriores, teniendo en cuenta que, asume la supervisión en ese momento, por lo que a la luz de lo establecido en la Ley 1474 de 2011, la supervisión implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (artículo 84), razón por la cual quien tenga dicha calidad está facultado para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, siendo responsable de mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Es por lo que, en los términos, tanto de la Ley 80 de 1993 como de la Ley 1474 de 2011, están llamados a responder por sus actuaciones y omisiones, lo anterior tiene una explicación en la finalidad misma de la figura del supervisor, que está instituida para la salvaguarda del interés general y de los recursos públicos involucrados, por lo que se hace responsable solidariamente de los perjuicios que se ocasionen.

Del desempeño que el supervisor logre en la realización de sus atribuciones relacionadas con la inspección, la vigilancia y el control depende en gran medida el éxito o el fracaso de la gestión administrativa, por lo que se puede determinar que es gestor fiscal y que su actuación incidió directamente en la producción del daño, estando demostrado el nexo causal toda vez que, de lo aprobado en las actas suscritas en virtud de su designación como supervisor es que se produce el pago de los montos determinados como daño fiscal en el proceso.

Con base en lo anterior, estos argumentos no están llamados a prosperar y en consecuencia no se repondrá lo relativo en el fallo recurrido.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 37 DE 38

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

En mérito de lo expuesto, la Contraloría General de la República de la Gerencia Departamental Colegiada del Quindío,

RESUELVE

PRIMERO. REPONER el Fallo Con Responsabilidad Fiscal No. 00004 del 27 de septiembre de 2024, modificando el artículo SEGUNDO, inciso primero, de su parte resolutive en el sentido de indicar que, el tercero civilmente responsable La Previsora S.A. compañía de seguros responderá por el monto indexado del daño en virtud de lo pactado en la póliza No. 3000301, hasta por una cuantía de \$40.000.000 menos un deducible del 10% sobre el valor de la pérdida correspondiente a «COBERTURA DE MANEJO OFICIAL» hasta un valor de \$14.553.905 tal como lo establece la póliza y considerando que el 10% de la cuantía indexada establecida en el fallo 0004 del 27 de septiembre de 2024, asciende a las suma de \$1.617.100, quedando de la siguiente manera:

«LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS - NIT, 860.002.400-2, de acuerdo con la expedición el 19 de febrero de 2019, de la póliza «SEGURO MANEJO PÓLIZA GLOBAL SECTOR OFICIAL» - Modalidad de Cobertura: Ocurrencia -No. 3000301, vigente desde el 20-02-2019 hasta el 20-02-2020, teniendo como amparos contratados: «COBERTURA DE MANEJO OFICIAL» y «FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL» por valor de \$40.000.000 menos un deducible del 10% sobre el valor de la pérdida en el amparo de «COBERTURA DE MANEJO OFICIAL» hasta un valor de \$14.553.905 tal como lo establece la póliza y considerando que el 10% de la cuantía asciende a la suma de \$1.617.100».

SEGUNDO. CONFIRMAR en todo lo demás el Fallo Con Responsabilidad Fiscal No. 00004 del 27 de septiembre de 2024, proferido dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal No. PRF-80632-2020-37144, en contra de EDINSON ALDANA MARTÍNEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.461.162, LUZ MARINA PINEDA RAMÍREZ, identificada con la cédula de ciudadanía No. 29.326.807, ROBERTO EMILIO FLÓREZ ÁLVAREZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 4.523.812, JOHN JAIRO BETANCOURT BETANCOURT, identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.493.999, y la FUNDACIÓN EJE PLANETARIO identificada con el NIT. 900.558.802-0, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO. NOTIFICAR personalmente la presente providencia a través de la secretaría común de la Gerencia Departamental Colegiada del Quindío de la Contraloría General de la República, de conformidad con lo contemplado en el artículo 104 de la Ley 1474 de 2011 y artículos 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, a los siguientes correos electrónicos:



AUTO No. 00321

FECHA: 02 DIC 2024

PÁGINA 38 DE 38

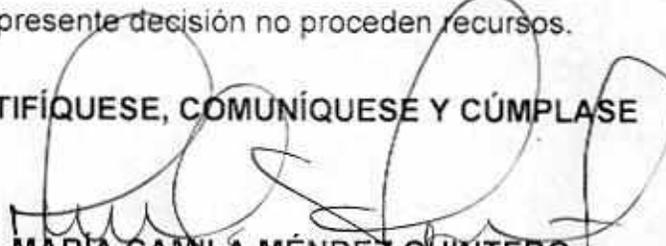
AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN FRENTE AL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 00004 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2024

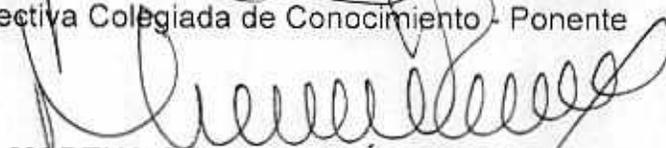
PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL
No. PRF-2020-37144

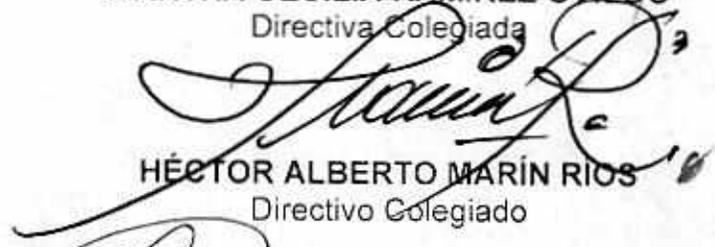
EDINSON ALDANA MARTÍNEZ	edinson.aldana@hotmail.com
LUZ MARINA PINEDA RAMÍREZ	luzmar1546@hotmail.com
FUNDACIÓN EJE PLANETARIO	ospinahumberto1717@hotmail.com ejeplanetario@hotmail.com arnethabogado@gmail.com
ANDRES MAURICIO QUICENO	andres.quiceno@aqconsultorias.com
ROBERTO EMILIO FLOREZ ÁLVAREZ	refacabe@gmail.com
JOHN JAIRO BETANCOURT BETANCOURT	johnbetancourt1123@gmail.com ingbetancourt@hotmail.com
LA PREVISORA S.A. compañía de seguros	natcobz@hotmail.com nbotero@bzabogados.com.co notificacionesjudiciales@previsora.gov.co
ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	notificaciones@gha.com.co notificaciones@solidaria.com.co davidgomez081080@gmail.com

CUARTO. Contra la presente decisión no proceden recursos.

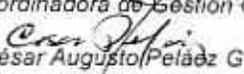
NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


MARÍA CAMILA MÉNDEZ QUINTERO
Directiva Colegiada de Conocimiento - Ponente


MARTHA CECILIA RAMÍREZ OVIEDO
Directiva Colegiada


HÉCTOR ALBERTO MARÍN RÍOS
Directivo Colegiado

Revisó: 
Martha Elena Duque Granda
Coordinadora de Gestión G-02

Proyectó: 
César Augusto Peláez Guzmán
Abogado Sustanciador

Esta providencia fue discutida y aprobada por la colegiatura en sesión ordinaria del 27 de noviembre de 2024, según consta en el acta 80631-003-80-77 (Sigedoc 7457549)