RESOLUCIÓN No. 258

(04 DE JULIO DE 2023)

Por la cual se resuelve el grado de consulta

EL CONTRALOR GENERAL DEL CAUCA, en ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, especialmente las conferidas por los artículos 272 y 268 numeral 5 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 18 de la Ley 610 de agosto 15 de 2000, en concordancia con lo preceptuado en la Ordenanza No. 046 de 23 de junio de 2021 expedida por la Asamblea Departamental del Cauca, y teniendo en cuenta lo siguiente,

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Procede el Despacho a pronunciarse sobre el grado de consulta allegado por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal mediante memorando No. 202301300132122 de 01 de junio de 2023, en el cual remite Auto de archivo No. 25 de 29 de mayo de 2023, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF-49-22 folio 779 del L.R, considerando que no se generó un detrimento patrimonial, con el fin de que este Despacho revise íntegramente la actuación, para confirmarla, modificarla o revocarla, tomando la respectiva decisión sustitutiva u ordenando motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el interés y el patrimonio público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

ANTECEDENTES

Mediante Memorando No. 20210120002553 de fecha 26 de julio de 2021, recibido el mismo día, la Dirección Técnica de Auditorias y Control Fiscal Participativo de la Contraloría General del Cauca remite a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Cauca, el Hallazgo Fiscal No. 126 de 26 de julio de 2021, detectado dentro de la Auditoria Financiera y de Gestión, vigencia 2020, practicada al Municipio de Santander de Quilichao - Cauca, donde la Dirección de Auditorias encuentra un daño o detrimento patrimonial, referente a las denuncias número 046 y 100 de 2020.

Identificando como presuntos responsables fiscales a las siguientes personas:

- **LUCY AMPARO GUZMAN GONZALEZ** identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.146.525 expedida en Bogotá en su calidad de Alcaldesa del municipio de Santander de Quilichao - Cauca.

- **ANGELA MARIA BALANTA ALVAREZ** identificada con la cédula de ciudadanía No. 34.608.991 expedida en Santander de Quilichao - Cauca, en su calidad de Supervisora del Contrato Secretaria de Bienestar Social y de Participación Ciudadana.

TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES:

- **LA PREVISORA S.A**. COMPAÑÍA DE SEGUROS NIT. 860.002.400-2 en virtud de la póliza de seguro Previalcaldias N°10002214.

Según el contenido del Hallazgo Fiscal No. 126 de 26 de julio de 2023, el presunto daño patrimonial se presenta por los siguientes hechos:

Powered by CamScanner

"(…) Durante la ejecución de la Auditoria Financiera y de Gestión adelantada al municipio de Santander de Quilichao Cauca, vigencia 2020, se estableció el ***Hallazgo de Auditoria No. 23.***

En trámite de las Denuncias Nro. 046 de 2020 y N° 100 de 2020 que contemplan el contrato de suministro N° 173 de 2020, considera el ente de control que se hace necesario en atención al principio de economía procesal dar trámite unificado a las 2 Denuncias, toda vez que los peticionarios solicitan se audite el mismo contrato. En tal sentido se tiene que el Contrato de Suministro 173 de 2020, suscrito entre el Municipio de Santander de Quilichao y GIOVANNI MINA ZAPATA / CASA BANQUETES, cuyo objeto obedece a: Suministro de desayuno almuerzo, refrigerio y cena para las personas adultas mayores del centro vida y centro de bienestar del Municipio de Santander de Quilichao, Cauca en el marco de la emergencia nacional generada por el Covid19 en el marco de la declaración de urgencia manifiesta decretada por el Municipio de Santander de Quilichao de acuerdo a la declaratoria de emergencia económica, social. Ecológica y la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, por valor de $113.080.320, con término de ejecución de 68 días, con acta de inicio del 26 de marzo de 2020, el cual, una vez revisado y analizado, presenta las siguientes observaciones:

a) Publicación SECOP: Cumple en términos, más no en soportes de ejecución.
b) Publicación SIA Observa: Cumplimiento del 100%, sin embargo, no reporta soportes completos de la fase contractual. De la fase pos contractual falta acta de liquidación.
c) Gestión supervisión: Deficiente
d) Cumplimiento ley de archivo. El expediente no se encuentra organizado conforme a ley de archivo, toda vez que sus soportes no guardan orden cronológico, no se encuentra foliado, algunos documentos presentan enmendaduras y tachaduras, algunos folios están en mal estado.
e) Cumplimiento del objeto contractual. Lo contratado frente a lo suministrado efectivamente:

DESTINO/ BENEFICIARIOS	CONTRATADO					EJECUTADO / SUMINISTRADO-ENTREGADO			
	DESAYUNOS	ALMUERZOS	REFRIGERIOS	REFRIGERIOS	CENAS	DESAYUNOS	ALMUERZOS	REFRIGERIOS	CENAS
CENTRO VIDA (lunes a viernes en domicilio del beneficiario)	3.920	3.920	0	0	0	4.065	4.065	0	0
COSTOS UNITARIOS	4.500	7.500	0	0	0	4.500	7.500	0	0
TOTALES	17.640.000	29.400.000	0	0	0	18.292.500	30.487.500		
VALOR TOTAL EJECUTADO									$ 48.780.000
DIFERENCIAS DE EJECUCIÓN SEGÚN ENTREGAS- EJECUTADO Y PAGADO DE MAS						Total 145 Desayunos de más por valor de $ 652.500	Total 145 Desayunos de más por valor de $ 1.087.500	0	0
						$ 1,740.000		0	0

Powered by CamScanner

Fuente: Expediente contractual N° 173 de 2020 Elaborado por Equipo Auditor

DESTINO/ BENEFICIARIOS	CONTRATADO					EJECUTADO / SUMINISTRADO- ENTREGADO			
	DESAYUNOS	ALMUERZOS	REFRIGERIOS	REFRIGERIOS	CENAS	DESAYUNOS	ALMUERZOS	REFRIGERIOS	CENAS
CENTRO BIENESTAR , (lunes a domingo y festivos en el centro de atención) las 24 horas	2.176	2.176	2.176	2.176	2.176	1.824	1.824	3.648	1.824
COSTOS UNITARIOS	4.500	7.500	4.000	4.000	6.500	4.500	7.500	4.000	6.500
TOTALES	9.792.000	16.320.000	8.704.000	8.704.000	14.144.000	8.208.000	13.680.000	14.592.000	11.856.000
VALOR TOTAL EJECUTADO									$ 48.336.000
DIFERENCIAS DE EJECUCIÓN SEGÚN ENTREGAS- EJECUTADO Y PAGADO DE MENOS						Total 352 Desayunos de menos por valor de $1.584.000	Total 352 Desayunos de menos por valor de $ 2.640.000	Total 704 Refrigerios de menos por valor de $ 2.816.000	Total 352 Desayunos de menos por valor de $ 2.288.000
						$ 9.328.000			

Fuente: Expediente contractual N° 173 de 2020 Elaborado por Equipo Auditor

f. **Ejecución del contrato, en lo referente al alcance – función social tendiente a satisfacer las necesidades de la población durante la declaratoria de calamidad pública originada por el COVID 19**: Se evidencia a partir de los soportes de entrega de desayunos, almuerzos, refrigerios y cenas a los presuntos beneficiarios, sin embargo solo se presentan soportes que legalizan la entrega de 5.889 desayunos, 5.889 almuerzos, 4.352 refrigerios y 1.824 cenas; que frente a lo contratado: 6.096 desayunos, 6.096 almuerzos, 4.352 refrigerios y 1.824 cenas, arroja las siguientes diferencias: 207 desayunos y 207 almuerzos de más, según registro que nos antecede

g- **Ejecución financiera del contrato.** Facturados frente a pagos efectivos, se establece:

FACTURA	FECHA	FACTURADO + IVA	INGRESO ALMACEN	FECHA	VALOR	CE	FECHA	VALOR	PAGADO
115	14-04-2020,	11,865,960	OO6	14-04-2020	5,390,800	529	22-04-2020	25,390,800	22,866,230
116	14-04-2020,	13,524,840				690	20-05-2020	31,320,000	28,264,440
126	3/5/2020	31,320,000	O12	29-04-2020	1,320,000	886	10-06-2020	25,142,400	22,921,800
128	9/5/2020	25,142,400	-	-	-	1035	1-07-020	31,546,500	28,540,583
130*	8/6/2020	31,546,500	-	-	-	-	-	-	-
		113,399,700			6,710,800			113,399,700	102.593.953

Fuente: Expediente contractual N° 173 de 2020 Elaborado por Equipo Auditor

Powered by CamScanner

BALANCE DE EJECUCIÓN Y FINANCIERO	
1- VALOR DEL CONTRATO SIN ADICIÓN	113,080,320
2- (-) FACTURADO Y PAGADO (según factura y comprobantes de egreso)	113,399,700
3- DIFERENCIA EN PAGO ((pagado de más: valor factura frente a comprobantes de egreso)	319,380
4- (-) VALOR REAL EJECUTADO SEGÚN SOPORTES	97.116.000
RESULTADO DEL EJERCICIO (pagado de más :1-2 =3 +4)	16.283.700
VALORES LIBERADOS EN LIQUIDACION (valor errado)	300.000

Fuente: Expediente contractual N° 190 de 2020 **Elaborado** por Equipo Auditor

- La factura N° 126 del 3-05-2020, no presenta documento de ingreso a almacén.
- La factura N° 128 del 9-05-2020, no presenta documento de ingreso a almacén.
- La factura N° 130 del 8 .06.20929, corresponde a suministro realizado una vez vencido el término de ejecución del contrato, el cual presenta acta de inicio de fecha 28 de marzo, con tiempo de ejecución de 68 días. No se establece en el expediente contractual, ni en el SIA Observa documento referente a Otro Si ampliando los términos de ejecución del contrato.

- No presenta documento de ingreso a almacén.

Efectos: Las falencias presentadas conllevan falta de oportunidad en el manejo de las memorias institucionales e incertidumbre en la información suministrada. Sanciones disciplinarias y de orden fiscal en atención a una gestión fiscal deficiente y antieconómica.

La situación descrita genera observación de carácter administrativo con presunta connotación disciplinaria y alcance fiscal en valor de $16.283.700, que implica la inclusión de acciones de mejora inmediata en el plan de mejoramiento que la Entidad suscribirá con ocasión de la presente auditoria.

Respuesta de la entidad. Contrato N°173 del 2020 Para el caso del literal a:

a) Publicación SECOP: Cumple en términos, más no en soportes de ejecución, me permito indicar lo siguiente: Una vez revisado el SECOP, se iniciará el cargue respectivo de la información faltante, la cual fue consignada el día 28 de mayo de 2021. El cual se desarrolla al plan de mejoramiento que se presentara la oficina de control interno, para este contrato y los demás de la oficina.
b) Publicación en SIA observa: se realizará el cargue correspondiente de los soportes de la fase contractual y post contractual el día 27 de mayo del 2020
c) Cumplimiento de la ley de archivo: los mencionados elementos contractuales se organizarán de conformidad con la ley general de archivo, ley en atención al plan de mejoramiento que se realizara desde eta dependencia
d) Cumplimiento del objeto contractual

Powered by CamScanner

(...)...

En el siguiente cuadro, se evidencia las entregas y el número de folio de la carpeta, soportando efectivamente la entrega de los Desayunos, refrigerios, almuerzos y cenas, para el Centro de Bienestar.

DIA	DESAYUNO	REFRIGERIOS	ALMUERZOS	REFRIGERIOS	CENAS	FOLIO EN CARPETA
sábado, 28 de marzo de 2020	32	32	32	32	32	113
domingo, 29 de marzo de 2020	32	32	32	32	32	113
lunes, 30 de marzo de 2020	32	32	32	32	32	113
martes, 31 de marzo de 2020	32	32	32	32	32	113
miércoles, 1 de abril de 2020	32	32	32	32	32	113
jueves, 2 de abril de 2020	32	32	32	32	32	113
viernes, 3 de abril de 2020	32	32	32	32	32	113
sábado, 4 de abril de 2020	32	32	32	32	32	113
domingo, 5 de abril de 2020	32	32	32	32	32	113
lunes, 6 de abril de 2020	32	32	32	32	32	162
martes, 7 de abril de 2020	32	32	32	32	32	162
miércoles, 8 de abril de 2020	32	32	32	32	32	162
jueves, 9 de abril de 2020	32	32	32	32	32	162
viernes, 10 de abril de 2020	32	32	32	32	32	162
sábado, 11 de abril de 2020	32	32	32	32	32	162
domingo, 12 de abril de 2020	32	32	32	32	32	162
lunes, 13 de abril de 2020	32	32	32	32	32	213
martes, 14 de abril de 2020	32	32	32	32	32	213
miércoles, 15 de abril de 2020	32	32	32	32	32	213
jueves, 16 de abril de 2020	32	32	32	32	32	213
viernes, 17 de abril de 2020	32	32	32	32	32	213
sábado, 18 de abril de 2020	32	32	32	32	32	213
domingo, 19 de abril de 2020	32	32	32	32	32	213
lunes, 20 de abril de 2020	32	32	32	32	32	213
martes, 21 de abril de 2020	32	32	32	32	32	214
miércoles, 22 de abril de 2020	32	32	32	32	32	214
jueves, 23 de abril de 2020	32	32	32	32	32	214
viernes, 24 de abril de 2020	32	32	32	32	32	214
sábado, 25 de abril de 2020	32	32	32	32	32	214
domingo, 26 de abril de 2020	32	32	32	32	32	214
lunes, 27 de abril de 2020	32	32	32	32	32	209
martes, 28 de abril de 2020	32	32	32	32	32	Entre 209 y 210

Powered by CamScanner

DIA	DESAYUNO	REFRIGERIOS	ALMUERZOS	REFRIGERIOS	CENAS	FOLIO EN CARPETA
miércoles, 29 de abril de 2020	32	32	32	32	32	Entre 210 y 211
jueves, 30 de abril de 2020	32	32	32	32	32	212
viernes, 1 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
sábado, 2 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
domingo, 3 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
lunes, 4 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
martes, 5 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
miércoles, 6 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
jueves, 7 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
viernes, 8 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
sábado, 9 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
domingo, 10 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
lunes, 11 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
martes, 12 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
miércoles, 13 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
jueves, 14 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
viernes, 15 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	297
sábado, 16 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	373
domingo, 17 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	373
lunes, 18 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	373
martes, 19 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	373
miércoles, 20 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	373
jueves, 21 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	373
viernes, 22 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	373
sábado, 23 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	373
domingo, 24 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	373
lunes, 25 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	374
martes, 26 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	374
miércoles, 27 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	374
jueves, 28 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	374
viernes, 29 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	374
sábado, 30 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	374
domingo, 31 de mayo de 2020	32	32	32	32	32	374
lunes, 1 de junio de 2020	32	32	32	32	32	375

Powered by CamScanner

DIA	DESAYUNO	REFRIGERIOS	ALMUERZOS	REFRIGERIOS	CENAS	FOLIO EN CARPETA
martes, 2 de junio de 2020	32	32	32	32	32	375
miércoles, 3 de junio de 2020	32	32	32	32	32	375
Total por detalle de suministro	2.176	2.176	2.176	2.176	2.176	

(...)

Para el caso, entre folios 170 y 171 aparece una hoja sin foliar, el cual es atribuido a un error involuntario por el funcionario de la oficina, pero que como consta son personas con firmas diferentes a los folios mencionados, por tanto, deben ser contabilizados por 23 firmas, confirmando los 80 suministros diarios. Que para el caso sucedió igual en los folios; 174 y 175; 176 y 177; 215 y 216; 218 y 219; 221 y 222; 224 y 225; 229 y 230; 233 y 234; 236 y 237; 239 y 240; 242 y 243.

Para el caso, entre los folios 232 y 233 aparece una hoja sin foliar, el cual es atribuido a un error involuntario por el funcionario de la oficina, pero que como consta son personas con firmas diferentes a los folios mencionados por tanto deben ser contabilizados por 20 firmas.

Para el caso, entre los folios, 310 al 312 existen 2 folios con el mismo número, para este caso con el número 310 existe 2 veces, pero al evidenciar visualmente estos son diferentes, producido por un error involuntario del funcionario de la oficina. Lo que permite precisar que se debe contabilizar, para que el día 6 de mayo de 2020 un total de 80 almuerzos y 80 desayunos entregados.

(...)

Por lo tanto, encontramos desde la Oficina de Secretaría de Bienestar Social que no hay pagos de más, al encontrarse que las evidencias indican que se entregaron para Centro Vida, un total de 3.920 Desayunos y 3920 Almuerzos por un valor de $ 50.803.200,00 incluido IVA del 8%, Y para el caso del Centro de Bienestar, se entregaron, Desayunos 2176, almuerzos 2176, cenas 2176 y refrigerios 4352. Por un valor de $ 62.277.120,00 incluido IVA del 8%.

Para el caso de la factura No 126 se recibió con la entrada de Almacén 012 del 29 de abril 2020, para la factura 128 se realiza entrada a Almacén No 14 de 15 de mayo de 2020 y para la factura 130 la entrada a Almacén No 17 de 12 de junio de 2020.

No se evidencia otro si en tiempo, ya que, una vez verificada las entregas, se puede constatar que lo solicitado en el contrato cuya acta de inicio es del 28 de marzo de 2020, por un lapso de 2 meses 8 días, el cual terminaría el día 5 de junio de 2020.

Que en el caso del Centro Vida las entregas de los alimentos se realizaron de lunes a viernes incluyendo festivos lo que indica que el agotamiento de estos suministros se desarrolló hasta el día jueves 4 de junio de 2020. Y en el Centro de Bienestar estas entregas se realizarán de lunes a domingo, y que por agotamiento del suministro contratado se alcanzaría hasta el día 3 de junio.

Powered by CamScanner

Teniendo en cuenta la referencia por la Contraloría: "La situación descrita genera hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y alcance fiscal en valor de $16.283.700, que implica la inclusión de acciones de mejora inmediata en el plan de mejoramiento que la Entidad suscribirá con ocasión de la presente auditoria"

No aceptamos, ya que como lo hemos explicado anteriormente, se recibió por parte de la contratista las cantidades contratadas y así mismo se le hizo efectivo el pago. Anexos: 3 Folios.

La contraloría da respuesta a la entidad auditada y verificados los argumentos esgrimidos y los documentos allegados tendientes a desvirtuar la observación comunicada en el informe preliminar, pero al revisar el Ente de Control considera que respecto a los errores en foliación argumentados en la respuesta presentada por la entidad no son de recibo toda vez que verificado el expediente físico y el digital en custodia del Equipo Auditor no se establecen folios sin su correspondiente foliación, sin embargo, si se evidencia dos folios con el número 310 y así mismo se observa que hace falta el folio 447 de la carpeta número 3, situación que evidencia insuficiencia en el procedimiento de archivo y en la supervisión, conforme a lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Es de observarse que las observaciones comunicadas se establecieron a partir de la inspección al Expediente Contractual No.173-2020, que fue entregado en físico, por la Administración Municipal de Santander, en atención a Requerimiento de información.

En atención a lo expuesto, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y alcance fiscal en valor de $16.283.700, que implica la inclusión de acciones de mejora inmediata en el plan de mejoramiento que la Entidad suscribirá con ocasión de la presente auditoria.

Así las cosas, se evidencia una irregularidad que causa detrimento del erario de DIECISEIS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL SETECIENTOS PESOS ($16.283.700.oo), teniendo como presuntos responsables a los señores LUCY AMPARO GUZMÁN GONZÁLEZ, identificada con la cédula de ciudadanía 52.146.525, en su calidad de Alcaldesa del Municipio de Santander de Quilichao, Cauca, y ANGELA MARÍA BALANTA ÁLVAREZ, identificada con la cédula de ciudadanía 34.608.991, expedida en Santander de Quilichao, Cauca, Supervisora del Contrato, Secretaria de Bienestar Social y Participación Ciudadana del Municipio de Santander de Quilichao, Cauca. (…)

En virtud de lo anterior, mediante Auto No. 49 de 29 de marzo de 2022 se ordena abrir el proceso de responsabilidad fiscal radicado bajo partida PRF-49-22 folio 779 del L.R., contra las personas relacionadas en el hallazgo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Artículos 2, 6, 29, 95, 123, 124, 128, 209, 267, 268 y 272 de la Constitución Política, con las modificaciones hechas por el acto legislativo No. 04 de septiembre de 2019; Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007 y sus Decretos reglamentarios; Ley 42 de 1993; Ley 330 de 1996; Ley 1474 de 2011; Ley 1437 de 2011; Decreto 111 de 1996; Ley 610 de 2000, que faculta al Ente de

Powered by CamScanner

Control Departamental, para definir y determinar la responsabilidad de quienes hayan sido sujetos de control fiscal.

COMPETENCIA

De conformidad con los artículos 268, numeral 5 y artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de 2000, artículo 1, Ordenanza 092 de diciembre 5 de 2012, Decretos No. 006-01-2013 de 3 de enero de 2013, *"Por el cual se determina la estructura orgánica de la Contraloría General del Cauca, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones"*; modificado por la Ordenanza No. 046 de 23 de junio de 2021, Decreto No. 009-01-2013 *"Por el cual se establece la nueva planta de personal de la Contraloría General del Cauca"*; modificado por la Resolución 073 de 26 de julio de 2021 y la Resolución No. 014 de enero 14 de 2013 *"Por la cual se incorpora a los servidores públicos de la Contraloría a la nueva planta"*; la Resolución No. 027 de enero 18 de 2013, *"Por la cual se adopta el Manual especifico de Funciones y competencia laboral de la planta de Cargos de la Contraloría General del Cauca"*, modificado por la Resolución No. 312 del 22 de julio de 2019, esta a su vez modificada por la Resolución No. 311 de 05 de octubre de 2021 y el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, este Despacho es competente para conocer del asunto.

ACERVO PROBATORIO

CD CONTIENE:

- Hallazgo Fiscal No. 126 de 26 de julio de 2021
- Comunicación informe preliminar
- Matriz de contradicción parte pertinente
- Respuesta informe preliminar
- Comunicación informe final
- Informe final parte pertinente
- Contrato de suministro No.173 de 2020 y sus soportes
- Traslado hallazgo disciplinario
- Pólizas de seguros
- Manual de funciones

CD: CONTIENE:

- (Pruebas, registro fotográfico listado de beneficiarios)

ACTUACIONES PROCESALES:

DE TRÁMITE:

- Auto No 49 de 29 de marzo de 2022, mediante el cual se avoca el conocimiento y se asigna un proceso. (Folio 46-51)
- Auto de apertura de proceso de responsabilidad fiscal No. 60 de 17 de mayo de 2022, (fls. 53 a 60)
- Auto de archivo No. 25 de 29 de mayo de 2023. (fl.98 al 117)

Powered by CamScanner

NOTIFICACIONES:

- Lucy Amparo Guzmán González, se notifica personalmente mediante correo electrónico, el 21 de junio de 2022, posterior a aceptación para ser notificada por este medio. (fl. 73 al 74)

- Ángela María Balanta Álvarez., se notifica personalmente mediante correo electrónico, el 08 de junio de 2022, posterior a aceptación para ser notificada por este medio. (fl. 71 al 72)
- Daniel Alejandro Palacios Ballen Representante Legal de LA PREVISORA S.A , se comunica el auto de apertura del proceso, con radicado el 18 de mayo de 2022 (fl.67) le confiere poder de representación al señor GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA (fl. 69)

MEDIOS DE DEFENSA:

VERSIÓN LIBRE Y ESPONTÁNEA:

- **LUCY AMPARO GUZMÁN GONZÁLEZ**, identificada con la cédula de ciudadanía 52.146.525, en su calidad de Alcaldesa del Municipio de Santander de Quilichao, Cauca (Folios 81-95)

- **ANGELA MARÍA BALANTA ÁLVAREZ,** identificada con la cédula de ciudadanía 34.608.991, expedida en Santander de Quilichao, Cauca, Supervisora del Contrato, Secretaria de Bienestar Social y Participación Ciudadana del Municipio de Santander de Quilichao, Cauca. (Folios 81-95. Ibden)

MOTIVACIÓN JURÍDICO FISCAL

Teniendo claro el desarrollo procesal, se procede a iniciar el análisis del grado de consulta dentro del proceso de responsabilidad fiscal, PRF- 49- 22 folio 779 del L.R., no sin antes indicar que, en virtud de lo preceptuado en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, cuenta este Despacho con la competencia funcional y legal para el conocimiento, trámite y resolución en "GRADO DE CONSULTA" de la decisión proferida por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Cauca, a través del Auto de Archivo No. 25 de 29 de mayo de 2023, emitido dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal indicado.

Esta institución ha sido ampliamente analizada por la Honorable Corte Constitucional, frente a su procedencia, tal como se puede encontrar en la Sentencia C-055 de 18 de febrero de 1.993. M.P. Dr. José Gregorio Ordoñez Galindo, quien establece:

> *"La consulta es un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud por ninguna de las partes comprometidas en el proceso, y en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al Juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trate…*
>
> *A diferencia de la apelación, no es recurso. Por eso no hay apelante y por ende, la competencia del juez de segundo grado no depende de si una solo a ambas partes aspiran a la modificación de la sentencia proferida en primera instancia, de tal manera que goza de atribuciones suficientes para reformar y aún revocar*

Powered by CamScanner

el proveído sometido a su conocimiento. Pero desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de consulta, es decir, el interés que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrece en las distintas jurisdicciones, hasta donde podrá llegar el juzgador en el momento de introducir cambios a la providencia en cuestión".

Así mismo, es relevante traer a colación lo mencionado por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-968 de 2003, reiterada en la Sentencia C-670 de *2004,* en la que se califica como *"un control automático, oficioso y sin límites, al punto que no se le aplica el principio de la no reforma en perjuicio".*

La Ley 610 de 2000, en el artículo primero conceptualiza lo referente al proceso de responsabilidad fiscal así:

> *"El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías, con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la acción fiscal o con ocasión de ésta causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado".*

La misma norma en el artículo 18, instituye el grado de consulta en los siguientes términos:

> *"Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio. Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador. Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso...".*

En Concepto EE142845 del 02 de septiembre de 2014, la Contraloría General de la República reitero que, en el proceso de responsabilidad fiscal, el Grado de Consulta no es un medio de impugnación, sino una institución procesal mediante la cual el superior de quien que dicta una providencia en primera instancia está habilitado para revisarla o examinarla oficiosamente, es decir, sin que medie petición de parte.

En estos casos, la competencia funcional es automática y, por ende, contra la decisión no proceden recursos.

El funcionario que la profiere debe enviar el expediente dentro de los tres días siguientes (Ley 610 de 2000), al superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones.

El grado de consulta se activa en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, y procede en los siguientes casos:

> *"(...)*

Powered by CamScanner

1. ***Cuando se dicte auto de archivo.***
2. ***Cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal.***
3. ***Cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por apoderado de oficio".***

En armonía con la jurisprudencia, y la norma en cita, es procedente surtir **EL GRADO DE CONSULTA** en el caso *sub-examine*, para amparar el interés público, el ordenamiento jurídico y la tutela de los derechos y prerrogativas fundamentales, como quiera que es una obediencia legal que se demanda respecto de las actuaciones del órgano de control en lo que respecta a las providencias de Auto de Archivo.

El artículo **47 de la Ley 610 de 2000**, que establece:

> ***"ARTICULO 47. AUTO DE ARCHIVO.*** *Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma".*

Teniendo en cuenta el desarrollo procesal, advierte el Despacho que no se encuentra vicio alguno en el curso del proceso adelantado por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, sin embargo, se hace necesario analizar con mayor detalle los hechos por los cuales se estableció el hallazgo fiscal trasladado al Auto de Apertura Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Derivado de la Auditoría Financiera y de Gestión - vigencia 2020, del municipio de Santander de Quilichao, se estableció el Hallazgo de Auditoría No. 23, que se resume a continuación:

> *(…) En razón a dos denuncias presentadas con relación a la ejecución del Contrato No. 173 de 2020, relativo al suministro de desayuno, almuerzo, refrigerio y cena de los adultos mayores del centro vida y centro de bienestar del municipio, se adelantó la respectiva auditoría del contrato con las siguientes conclusiones de auditoría:*

- *Gestión de supervisión: Deficiente.*
- *De los documentos analizados se encuentra una falta de acreditación de ejecución correspondiente a la suma de $16.283.700, luego del debate surtido en el trámite del informe preliminar de auditoría, la respuesta del municipio y el informe final de auditoría.*
- *Dentro del concepto de la Auditoría se destacó la falta de documentación que demostrara el cumplimiento total del suministro, de modo que se calificó como detrimento patrimonial el valor correspondiente a las unidades alimentarias presuntamente no probadas en la ejecución del contrato.*

> *(…)*
>
> *Retomando la información contractual, el contrato debía ejecutarse bajo las siguientes condiciones:*

Powered by CamScanner

127

CENTRO VIDA

CONCEPTO	CANTIDAD CONTRATADA	VLR UNITARIO	IMPUESTO CONSUMO (8%)	VLR UNITARIO + IMP.	VLR TOTAL CONTRATADO
DESAYUNO	3.920	4.500	360	4.860	19.051.200
ALMUERZO	3.920	7.500	600	8.100	31.752.000
REFRIGERIO	0	0	0	0	0
CENA	0	0	0	0	0
TOTAL	7.840	12.000	960	12.960	50.803.200

CENTRO BIENESTAR

CONCEPTO	CANTIDAD CONTRATADA	VLR UNITARIO	IMPUESTO CONSUMO (8%)	VLR UNITARIO + IMP.	VLR TOTAL CONTRATADO
DESAYUNO	2.176	4.500	360	4.860	10.575.360
ALMUERZO	2.176	7.500	600	8.100	17.625.600
REFRIGERIO	4.352	4.000	320	4.320	18.800.640
CENA	2.176	6.500	520	7.020	15.275.520
TOTAL	10.880	22.500	1.800	24.300	62.277.120

RESUMEN DE CONTRATACIÓN			
CENTRO VIDA		CENTRO BIENESTAR	
CONCEPTO	VLR TOTAL CONTRATADO (INCLUIDO IMP. CONSUMO)	CONCEPTO	VLR TOTAL CONTRATADO (INCLUIDO IMP. CONSUMO)
DESAYUNO	19.051.200	DESAYUNO	10.575.360
ALMUERZO	31.752.000	ALMUERZO	17.625.600
REFRIGERIO	0	REFRIGERIO	18.800.640
CENA	0	CENA	15.275.520
TOTAL CONTRATADO		113.080.320	

Ahora bien, se presenta el resumen de ejecución real del contrato con base en las siguientes acciones:

1. *Se revisó nuevamente el expediente contractual con el propósito de contabilizar una a una las evidencias de entrega del suministro de los alimentos preparados a las dos instituciones de cuidado de adultos mayores en el municipio.*

2. *Solamente se tuvieron en cuenta las listas de entrega que tengan firmas de recibo. Para el caso del centro vida se verificaron las firmas de los beneficiarios, teniendo en cuenta que su entrega se realizó en el domicilio. Para el caso del*

Powered by CamScanner

centro de bienestar se verificaron las firmas del personal auxiliar que recibió cada una de las entregas en el centro.

3. *Se revisaron las fechas de entregas, de acuerdo a las condiciones técnicas específicas del contrato.*

4. *El valor correspondiente al impuesto al consumo (8%) se desagregó por cada item para tener una mejor referencia unitaria.*

El resultado del análisis de información arrojó los siguientes datos:

CENTRO VIDA									
CONCEPTO	CANT. PACTADA	VLR UNITARIO	IMP. CONSUMO	VLR UNITARIO + IMP.	VLR TOTAL PACTADO	CANTIDAD EJECUTADA	VLR TOTAL	DIFERENCIA EN CANT.	DIFERENCIA EN VALOR
DESAYUNO	3.920	4.500	360	4.860	19.051.200	4.143	20.134.980	-223	-1.083.780
ALMUERZO	3.920	7.500	600	8.100	31.752.000	4.143	33.558.300	-223	-1.806.300
REFRIGERIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CENA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	7.840	12.000	960	12.960	50.803.200	8.286	53.693.280	-446	-2.890.080

CENTRO BIENESTAR									
CONCEPTO	CANT. PACTADA	VLR UNITARIO	IMP. CONSUMO	VLR UNITARIO + IMP.	VLR TOTAL PACTADO	CANTIDAD EJECUTADA	VLR TOTAL	DIFERENCIA EN CANT.	DIFERENCIA EN VALOR
DESAYUNO	2.176	4.500	360	4.860	10.575.360	2.272	11.041.920	-96	-466.560
ALMUERZO	2.176	7.500	600	8.100	17.625.600	2.272	18.403.200	-96	-777.600
REFRIGERIO	4.352	4.000	320	4.320	18.800.640	4.544	19.630.080	-192	-829.440
CENA	2.176	6.500	520	7.020	15.275.520	2.272	15.949.440	-96	-673.920
TOTAL	10.880	22.500	1.800	24.300	62.277.120	11.360	65.024.640	-480	-2.747.520

Las diferencias en cantidades y valor, corresponden a mayores cantidades entregadas por el contratista, de conformidad con las evidencias y firmas de recibo por cada día de ejecución. La diferencia en valor constituye a un mayor valor de ejecución por parte del contratista que no es reconocido por la Entidad, toda vez que no se aprobaron ni adiciones en valor ni mayores cantidades de suministro.

ESTADO DE PAGOS EFECTUADOS POR LA ENTIDAD.

De acuerdo a la información reportada en el expediente del contrato, los pagos se efectuaron por los siguientes conceptos, periodos y valores:

1. ***PRIMER PAGO REALIZADO.***

Factura No. 116 de 14/04/2020.
Periodo facturado: 28/03/2020 a 05/04/2020
Valor facturado: $13.524.840

Powered by CamScanner

128

Detalle de facturación:

DETALLE	CANTIDAD	VLR. UNIT	VLR. TOTAL
DESAYUNO	681	4.500	3.064.500
REFRIGERIO	596	4.000	2.384.000
ALMUERZO	685	7.500	5.137.500
CENA	298	6.500	1.937.000
Subtotal			12.523.000
Impo consumo -8%-			1.001.840
TOTAL			13.524.840

Total de unidades suministradas: 2.260.

Factura No. 115 de 14/04/2020.
Periodo facturado: 06/04/2020 a 12/04/2020.
Valor facturado: $11.865.960

Detalle de facturación:

DETALLE	CANTIDAD	VLR. UNIT	VLR. TOTAL
DESAYUNO	628	4.500	2.826.000
REFRIGERIO	476	4.000	1.904.000
ALMUERZO	628	7.500	4.710.000
CENA	238	6.500	1.547.000
Subtotal			10.987.000
Impo consumo -8%-			878.960
TOTAL			11.865.960

Total de unidades suministradas: 1.970.

Acta Parcial No. 1 del 14/04/2020. Esa acta corresponde a las dos facturas causadas entre el 28/03/2020 a 05/04/2020 y el 06/04/20200 a 12/04/2020.

Valor autorizado: $25.390.800.

Descuentos aplicados por la Entidad: Retención en la fuente, ReteIVA, papelería, estampilla deporte, estampilla adulto mayor, estampilla procultura.

Valor descuentos: $2.524.570.

Valor neto girado: $22.866.230.

Fecha de pago: 22/04/2020.

2. ***SEGUNDO PAGO REALIZADO.***

Factura No. 126 de 03/05/2020.
Periodo facturado: 13/04/2020 a 30/04/2020

Powered by CamScanner

Valor facturado: $31.0000.320

Detalle de facturación:

DETALLE	CANTIDAD	VLR. UNIT	VLR. TOTAL
DESAYUNO	1.696	4.500	7.632.000
REFRIGERIO	1.152	4.000	4.608.000
ALMUERZO	1.696	7.500	12.720.000
CENA	576	6.500	3.744.000
Subtotal			28.704.000
Impo consumo -8%-			2.296.320
TOTAL			**31.000.320**

Total de unidades suministradas: 5.120.
Acta Parcial No. 2 del 07/05/2020.
Valor autorizado: $31.000.320

Descuentos aplicados por la Entidad: Retención en la fuente, Rete-IVA, papelería, estampilla deporte, estampilla adulto mayor, estampilla pro-cultura.

Valor descuentos: $2.735.880.
Valor neto girado: $28.264.440.
Fecha de pago: 21/05/2020.

3. TERCER PAGO REALIZADO.

Factura No. 128 de 09/05/2020.
Periodo facturado: 01/05/2020 a 15/05/2020
Valor facturado: $31.000.320

Detalle de facturación:

DETALLE	CANTIDAD	VLR. UNIT	VLR. TOTAL
DESAYUNO	1.360	4.500	6.120.000
REFRIGERIO	960	4.000	3.840.000
ALMUERZO	1.360	7.500	10.200.000
CENA	480	6.500	3.120.000
Subtotal			23.280.000
Impo consumo -8%-			1.862.400
TOTAL			**25.142.400**

Total de unidades suministradas: 4.160.

Acta Parcial No. 3 del 22/05/2020.

Valor autorizado: $25.142.400

Powered by CamScanner

Descuentos aplicados por la Entidad: Retención en la fuente, ReteIVA, papelería, estampilla deporte, estampilla adulto mayor, estampilla procultura.

Valor descuentos: $2.220.600.

Valor neto girado: $22.921.800.

Fecha de pago: 11/06/2020.

4. CUARTO PAGO REALIZADO.

Factura No. 130 de 08/06/2020.
Periodo facturado: 16/05/2020 a 08/06/2020
Valor facturado: $31.546.500

Detalle de facturación:

DETALLE	CANTIDAD	VLR. UNIT	VLR. TOTAL
DESAYUNO	1.872	4.500	8.424.000
REFRIGERIO	1.216	4.000	4.864.000
ALMUERZO	1.872	7.500	14.040.000
CENA	649	6.500	4.218.500
Subtotal			31.546.500
Impo consumo -8%-			0
TOTAL			31.546.500

**El contratista presenta un error en la facturación del impuesto al consumo, pero la sumatoria de todos los cobros completa el valor total del contrato incluida la carga tributaria.*

Total de unidades suministradas: 5.120.

Acta Final del 12/06/2020.

Valor autorizado: $31.546.500

Descuentos aplicados por la Entidad: Retención en la fuente, ReteIVA, papelería, estampilla deporte, estampilla adulto mayor, estampilla procultura.

Valor descuentos: $3.005.917.

Valor neto girado: $28.540.583.

Fecha de pago: 01/07/2020.

RESUMEN DE PAGOS:

DETALLE	VALOR CAUSADO	DESCUENTOS CAUSADOS	FECHA DE PAGO	VLR NETO PAGADO

Powered by CamScanner

FACTURA No. 115	11.865.960	2.524.570	22/04/2020	22.866.230
FACTURA No. 116	13.524.840			
FACTURA No. 126	31.000.320	2.735.880	21/05/2020	28.264.440
FACTURA No. 128	25.142.400	2.220.600	11/06/2020	22.921.800
FACTURA No. 128	31.546.500	3.005.917	1/07/2020	28.540.583
TOTALES	113.080.020	10.486.967		102.593.053

5. LOS ERRORES DE LA AUDITORIA AL VERIFICAR DOCUMENTOS DE CUMPLIMIENTO Y PAGO.

Conforme al informe final de auditoría -pág. 36-, el equipo auditor presenta el siguiente análisis de información:

FACTURA	FECHA	FACTURADO + IVA	INGRESO ALMACEN	FECHA	VALOR	CE	FECHA	VALOR	PAGADO
115	14-04-2020.	11,865,960	OO6	14-04-2020	5,390,800	529	22-04-2020	25,390,800	22,866,230
116	14-04-2020.	13,524,840				690	20-05-2020	31,320,000	28,264,440
126	3/5/2020	31,320,000	O12	29-04-2020	1,320,000	886	10-06-2020	25,142,400	22,921,800
128	9/5/2020	25,142,400	-	-	-	1035	1-07-020	31,546,500	28,540,583
130*	8/6/2020	31,546,500	-	-	-	-	-	-	-
		113,399,700			6,710,800			113,399,700	102.593.953

Fuente: Expediente contractual N° 173 de 2020 **Elaborado por** Equipo Auditor

BALANCE DE EJECUCIÓN Y FINANCIERO	
1- VALOR DEL CONTRATO SIN ADICIÓN	113,080,320
2- (-) FACTURADO Y PAGADO (según factura y comprobantes de egreso)	113,399,700
3- DIFERENCIA EN PAGO ((pagado de más: valor factura frente a comprobantes de egreso)	319,380
4- (-) VALOR REAL EJECUTADO SEGÚN SOPORTES	97.116.000
RESULTADO DEL EJERCICIO (pagado de más :(1-2 =3 +4)	16.283.700
VALORES LIBERADOS EN LIQUIDACION (valor errado)	300.000

Fuente: Expediente contractual N° 173 de 2020 **Elaborado por** Equipo Auditor

Los errores destacables de la auditoría, conforme al análisis del acápite "V. ESTADO DE PAGOS EFECTUADOS POR LA ENTIDAD." del presente escrito, son los siguientes:

- *En el primer cuadro del informe la factura 130 no tiene relación de información, pero dentro del expediente contractual sí existen todos los soportes, tal y como se demuestra con este escrito y con los documentos que se aportan.*

- *En el ítem "FACTURADO + IVA" del primer cuadro, el valor de la factura 126 no es "31.320.000" sino $31.000.320, motivo por el cual al equipo auditor se le presenta un error de $300.000.*

- *En el ítem "PAGADO" del primer cuadro, la sumatoria de los valores no arroja el valor de "102.593.953". El valor correcto es $102.593.053.*

- *En el ítem "2- (-) FACTURADO Y PAGADO" del segundo cuadro, no es cierto que el valor pagado haya sido la suma de "$113.399.700", dado que en los comprobantes de pago existen unos valores descontables por los conceptos que se señalan en el acápite V. de esta defensa que ascienden a la suma de*

Powered by CamScanner

$10.486.967. En ese orden, el valor real facturado fue $113.080.020 y el valor real pagado fue $102.593.053.

- *En el ítem "3- DIFERENCIA EN PAGO" no es cierto que haya una diferencia de "$319.380", toda vez que este análisis resulta de la mala sumatoria del equipo auditor. Lo cierto es que, de la facturación expedida por el contratista y la relación de pagos de la entidad, existió un saldo sin ejecutar por valor de $300 que debería ser liberado en favor de la entidad, pero no corresponde a un error en la liquidación sino a la inejecución. En virtud de lo anterior, este análisis es incorrecto.*

- *El único valor a liberar es la suma de $300 en favor de la entidad, por no encontrarse ni facturado ni ejecutado.*

LOS ERRORES DE VALORACIÓN DE LA DIRECCIÓN TECNICA DE AUDITORÍAS AL MOMENTO DE DETERMINAR DEFINITIVAMENTE EL HALLAZGO.

Mediante informe final de auditoría, fechado del 28/06/2021, suscrito por la Contraloría General del Cauca, se consolidó el Hallazgo de Auditoría No. 23, por valor de $16.283.700, basado en la falta de soportes que acrediten el valor pagado al contratista.

De acuerdo con el informe, se realiza el análisis de las siguientes situaciones consignadas en él:

CENTRO VIDA

DESTINO/ BENEFICIARIOS	CONTRATADO					EJECUTADO / SUMINISTRADO- ENTREGADO			
	DESAYUNOS	ALMUERZOS	REFRIGERIOS	REFRIGERIOS	CENAS	DESAYUNOS	ALMUERZOS	REFRIGERIOS	CENAS
CENTRO VIDA (lunes a viernes en domicilio del beneficiario)	3.920	3.920	0	0	0	4.065	4.065	0	0
COSTOS UNITARIOS	4.500	7.500	0	0	0	4.500	7.500	0	0
TOTALES	17.640.000	29.400.000	0	0	0	18.292.500	30.487.500		
VALOR TOTAL EJECUTADO									$ 48.780.000
DIFERENCIAS DE EJECUCIÓN SEGÚN ENTREGAS- EJECUTADO Y PAGADO DE MAS						Total 145 Desayunos de más por valor de $ 652.500	Total 145 Desayunos de más por valor de $ 1.087.500	0	0
						$ 1,740.000		0	0

Fuente: Expediente contractual N° 173 de 2020 — **Elaborado por Equipo Auditor**

- *El valor pactado por este suministro, esto es, del centro vida, asciende a la suma de $50.803.200. Ahora bien, del cuadro relacionado por la Auditoría **se evidencia el grave error de no haber calculado el valor correspondiente al impuesto al consumo -8%- que sí se encuentra contemplado en la propuesta.***

Lo que hizo la auditoría fue sumar los resultantes del valor ejecutado en desayunos y almuerzos (18.292.500+30.487.500), para considerar que en valor ejecutado fue de $48.780.000. Sin embargo, si se valora el total ejecutado, con la entrega adicional de suministros y la incorporación del impuesto al consumo,

Powered by CamScanner

el valor definitivo ejecutado para el centro vida es de $53.693.280, es decir, un representativo adicional de $2.890.080. En otras palabras, lo que se encuentra demostrado es que el contratista, con las evidencias soporte de entrega -planillas-, cumplió en un 105.7% del suministro programado para el centro vida.

CENTRO BIENESTAR

DESTINO/ BENEFICIARIOS	CONTRATADO					EJECUTADO / SUMINISTRADO- ENTREGADO			
	DESAYUNOS	ALMUERZOS	REFRIGERIOS	REFRIGERIOS	CENAS	DESAYUNOS	ALMUERZOS	REFRIGERIOS	CENAS
CENTRO BIENESTAR (lunes a domingo y festivos en el centro de atención) las 24 horas	2.176	2.176	2.176	2.176	2.176	1.824	1.824	3.648	1.824
COSTOS UNITARIOS	4.500	7.500	4.000	4.000	6.500	4.500	7.500	4.000	6.500
TOTALES	9.792.000	16.320.000	8.704.000	8.704.000	14.144.000	8.208.000	13.680.000	14.592.000	11.856.000
VALOR TOTAL EJECUTADO						$ 48.336.000			
DIFERENCIAS DE EJECUCIÓN SEGÚN ENTREGAS- EJECUTADO Y PAGADO DE MENOS						Total 352 Desayunos de menos por valor de $1.584.000	Total 352 Desayunos de menos por valor de $ 2.640.000	Total 704 Refrigerios de menos por valor de $ 2.816.000	Total 352 Desayunos de menos por valor de $ 2.288.000
						$ 9.328.000			

Fuente: Expediente contractual N° 173 de 2020 — **Elaborado por** Equipo Auditor

A diferencia de la valoración con relación a las cantidades ejecutadas en el centro vida, el equipo auditor encontró menor ejecución en el centro bienestar. Es decir que el contratista debía entregar 10.880 alimentos, por valor de $62.277.120 -incluido impoconsumo-, pero aparentemente solamente entregó 9.120 por valor de $48.336.000 -sin incluir impoconsumo-.

- *Nuevamente y acudiendo a los soportes que fueron entregados a la contraloría y que reposan en el expediente contractual, del conteo manual de las planillas de entrega, teniendo en cuenta que en el centro de bienestar no se recibieron los suministros a domicilio sino por conducto de las auxiliares de servicios generales que estuvieran en servicio al momento de cada entrega, se tiene un total de entrega de 11.360 suministros de alimento por valor de $65.024.640; es decir que se entregaron 480 unidades adicionales a las contratadas, representativas en dinero por cuantía de $2.747.520.*

- *El error cometido por el equipo auditor yace nuevamente en la falta de apreciación de los documentos que le fueron entregados al momento de realizar la revisión documental, ni siquiera lo tuvieron en cuenta en la inspección ocular al expediente físico, pues lo datos que ahora se entregan, se encuentran en la información remitida a la Contraloría en dicha ocasión.*

- *A la par, también se debe destacar el grave error que comete la auditoría al hacer el cálculo SIN INCLUIR EL IMPUESTO AL CONSUMO, pues claramente es un tributo que estaba contemplado en el contrato y que se encontraba discriminado en la propuesta aceptada por la entidad.*

Dentro del informe definitivo de auditoría, se establece la siguiente conclusión (págs. 25 y 36):

Powered by CamScanner

131

*"c- **Respecto a la ejecución del contrato, en lo referente al alcance** – función social tendiente a satisfacer las necesidades de la población durante la declaratoria de calamidad pública originada por el COVID 19, se evidencia a partir de los soportes de entrega de desayunos, almuerzos, refrigerios y cenas a los presuntos beneficiarios, sin embargo solo se presentan soportes que legalizan la entrega de 5.889 desayunos, 5.889 almuerzos, 4.352 refrigerios y 1.824 cenas; que frente a lo contratado: 6.096 desayunos, 6.096 almuerzos, 4.352 refrigerios y 1.824 cenas, arroja las siguientes diferencias: 207 desayunos y 207 almuerzos de más, según registro que nos antecede.."*

Según el equipo auditor, existe un déficit en el cumplimiento de los suministros de alimentación, soportado en la información suministrada a la Contraloría y que reposa en el expediente contractual. Sin embargo, de esa misma información enviada y de la misma carpeta, se volvió a hacer el reconteo, encontrando que el contratista finalmente realizó una sobre ejecución correspondiente a 926 unidades de alimentos, avaluadas en $5.637.600.

En otras palabras, el equipo auditor realizó una errada verificación de los soportes de entrega del contrato, motivo por el cual encontró el aparente déficit que en la presente versión libre se contraprueba, para finalmente demostrar que hubo un superávit en la ejecución que la entidad no pagó y que el contratista aceptó dentro del contrato, en razón a que el pago se realizó conforme a lo inicialmente pactado sin adición o sin ejecución de mayores cantidades de suministro autorizada.

FACTURA	FECHA	FACTURADO + IVA	INGRESO ALMACEN	FECHA	VALOR	CE	FECHA	VALOR	PAGADO
115	14-04-2020,	11,865,960	OO6	14-04-2020	5,390,800	529	22-04-2020	25,390,800	22,866,230
116	14-04-2020,	13,524,840				690	20-05-2020	31,320,000	28,264,440
126	3/5/2020	31,320,000	O12	29-04-2020	1,320,000	886	10-06-2020	25,142,400	22,921,800
128	9/5/2020	25,142,400	-	-	-	1035	1-07-020	31,546,500	28,540,583
130*	8/6/2020	31,546,500	-	-	-	-	-	-	-
		113,399,700			6,710,800			113,399,700	102.593.953

Fuente: Expediente contractual N° 173 de 2020 **Elaborado por** Equipo Auditor

BALANCE DE EJECUCIÓN Y FINANCIERO	
1- VALOR DEL CONTRATO SIN ADICIÓN	113,080,320
2- (-) FACTURADO Y PAGADO (según factura y comprobantes de egreso)	113,399,700
3- DIFERENCIA EN PAGO ((pagado de más: valor factura frente a comprobantes de egreso)	319,380
4- (-) VALOR REAL EJECUTADO SEGÚN SOPORTES	97.116.000
RESULTADO DEL EJERCICIO (pagado de más :(1-2 =3 +4)	16.283.700
VALORES LIBERADOS EN LIQUIDACION (valor errado)	300.000

Fuente: Expediente contractual N° 173 de 2020 **Elaborado por** Equipo Auditor

ejecucion de "97.116.000, presentando los siguientes errores de analisis:

a. *El valor de $97.116.000 resulta de la sumatoria de los valores ejecutados del punto b del informe final de auditoría -pág. 35- ($48.780.000 -centro vida- + $48.336.000 -centro bienestar-). Aquí el equipo auditor olvidó incorporar el*
b. *impuesto del 8% al presunto valor ejecutado, realizando una inadecuada operación matemática de resta frente al valor total del contrato. La operación con la inclusión que se menciona sería esta:*

Powered by CamScanner

BALANCE DE EJECUCIÓN FINANCIERA	
1. VALOR DEL CONTRATO SIN ADICIÓN	113.080.320
2. FACTURADO Y PAGADO	113.399.700
3. DIFERENCIA DEL PAGO	319.380
4. VALOR EJECUTADO SEGÚN SOPORTES	97.116.000
5. IMPUESTO DEL VALOR EJECUTADO (8%)	7.769.280
6. RESULTADO DEL EJERCICIO (=1-(4+5))	8.195.040
7. VALORES LIBERADOS EN LIQUIDACIÓN	300.000

*Sin embargo, este cuadro también presenta errores. Este registro se hace a título de explicación del punto presente.

En vista de lo anterior, en primer lugar, el hallazgo presuntamente fiscal no sería por valor de $16.283.700 sino por valor de $8.195.040.

c. *Ahora bien, conviene analizar dónde se encuentra el presunto déficit destacado por el equipo auditor basado en las entregas de suministros, encontrando las siguientes situaciones incoherentes en el documento de informe:*

- *Conforme a los cuadros del informe -pág. 35-, es claro que para el centro vida, según el equipo auditor, se cumplió con las entregas con un superávit. Es decir que en este componente se entenderá cumplido el contrato.*

- *En el cuadro correspondiente al centro bienestar, el equipo auditor destaca un déficit correspondiente a 352 desayunos, 352 almuerzos, 704 refrigerios y 352 cenas, para un total de $9.328.000 que no están demostrados en ejecución. Sin embargo, en el cuadro de balance del contrato habla de una diferencia por valor de $16.283.700, valor que no coincide con las menores cantidades señaladas en el cuadro.*

  Finalmente, no se tiene certeza si el déficit es de $9.328.000 con ocasión del menor suministro del centro de bienestar o de $16.283.700 por la resta realizada, erróneamente por demás.

d. *Los demás errores del análisis financiero fueron destacados en el acápite V. de este escrito de versión libre.*

LAS CONCLUSIONES DE LA DEFENSA.

De manera general el contrato de suministro tiene dos obligaciones reciprocas resumidas en el deber del contratista de entregar los bienes requeridos por la entidad en las condiciones técnicas establecidas, dentro del plazo y en el sitio pactado, y, la obligación de la Entidad de pagar el suministro previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios.

En el caso del Contrato No. 173-2020, básicamente el hallazgo de auditoría 23 se concentra en el hecho que no está demostrada la ejecución del suministro en cuanto a las evidencias que reposan en la carpeta y las que fueron entregadas a la Contraloría al momento de la gestión de vigilancia.

Powered by CamScanner

Al respecto se concluye lo siguiente:

- *En los soportes remitidos a la contraloría y que reposan en el expediente documental, existen pruebas que dan cuenta de la entrega de suministros por parte del contratista y que son la fuente para que la Entidad procediera al pago.*

  Dichos soportes corresponden a actas de entregas de desayunos, almuerzos, refrigerios y cenas, en la siguiente modalidad: 1. Desayunos y almuerzos para los adultos mayores del centro vida, entregados en el domicilio de cada beneficiario. Determinados para tales efectos. 2. Desayunos, almuerzos, refrigerios y cenas a los adultos mayores del centro bienestar, entregados al personal auxiliar encargado en el centro de bienestar. Todos los suministros entregados en los días y bajo las condiciones técnicas pactadas en el contrato.

  Los documentos soporte se encuentran firmados como evidencia de cumplimiento, reforzados con registros fotográficos de los suministros y de las personas beneficiarias que recibieron.

- *Del conteo manual de los soportes de entrega de los suministros está demostrado que el contratista entregó más de la cantidad pactada en el contrato, cumpliendo el objeto en un 105%, tal como se explica en el acápite **"III. EL ESTADO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO No. 173 de 2020."** del presente escrito, debidamente sustentado en los documentos remitidos a la Contraloría, que reposan en el expediente contractual y que ahora se remiten a título de defensa.*

- *Los documentos de entrada y almacén no son soportes idóneos para acreditar el cumplimiento de un contrato de suministro de alimentación preparada, cuando existen listas firmadas por beneficiarios y/o receptores, con registros fotográficos, en la medida que el contrato no estableció una forma única de acreditación de cumplimiento. Esto, sumado al hecho que el procedimiento de entrada y salida de almacén no resulta aplicable a alimentación, bien por el protocolo de buenas prácticas de manipulación o bien porque la forma de entrega y la periodicidad no permite hacer esta gestión en días no laborales y por los horarios; situación que conlleva a un desgaste administrativo innecesario y que no resulta idóneo para demostrar cumplimiento.*

- *El equipo auditor hizo un análisis equivocado de la información financiera del contrato como se explica en el acápite **"V. LOS ERRORES DE VALORACIÓN DE LA DIRECCIÓN TECNICA DE AUDITORÍAS AL MOMENTO DE DETERMINAR DEFINITIVAMENTE EL HALLAZGO."**, fallando en el conteo de las unidades suministradas conforme a las evidencias documentales y realizando una ecuación financiera errada al no incluir el impuesto en la diferencia calificada como hallazgo.*

LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

El artículo 5 de la Ley 610 de 2000 dispone que la responsabilidad fiscal tiene 3 elementos, a saber: 1.la conducta dolosa o culposa atribuida a una persona que realiza gestión fiscal. 2. Un daño patrimonial, y, 3. Un nexo entre los dos elementos anteriores.

Powered by CamScanner

De acuerdo con este postulado normativo se despliega el siguiente análisis.

- *La conducta dolosa o gravemente culposa supone esa acción positiva o gravemente omisiva dirigida a causarle un daño patrimonial al estado, bien porque valiéndose de la función de gestión fiscal se busca con clara intención la lesión al erario público o bien porque se omitió con total arbitrariedad el cumplimiento de las obligaciones que evitaran esa disminución patrimonial de la Entidad.*

  En el presente caso, ni el informe de auditoría ni las evidencias del contrato, que demuestran abiertamente una ejecución adecuada del contrato, demuestran que hubo un comportamiento doloso tanto del ordenador del gasto como del supervisor, tendiente a determinar un comportamiento lesivo del patrimonio público. Por el contrario, de los informes de gestión presentados y la supervisión se puede evidenciar que el expediente tiene un sustento documental suficiente para acreditar los pagos efectuados, en la medida que, para los contratos de suministro, la demostración de entrega en las condiciones técnicas pactadas es suficiente prueba de cumplimiento, sumada la constancia de recibo a satisfacción por parte de la Entidad -en este caso los beneficiarios-.

- *En el presente caso no existe un daño patrimonial, toda vez que, como se ha demostrado a lo largo de esta exposición defensiva, el contrato se ejecutó en el 105%, de tal suerte que se entregaron más de los suministros pactados pero el municipio pagó solamente el valor incorporado en el contrato. Que el contratista asumiera una mayor entrega, no deriva una obligación para que el municipio pagara algún mayor valor, como efectivamente sucedió.*

  Como se ha insistido, el equipo auditor hizo una mala revisión de los documentos soporte para hacer el conteo total de las unidades de suministro, de la misma forma en que hizo una errada evaluación financiera del contrato, para resultar un presunto hallazgo. Se requiere una revisión más específica -conteo unitario- para dar cuenta que el suministro fue entregado en su totalidad y más.
- *Al no existir dolo, culpa grave y daño patrimonial, evidentemente no existirá un nexo causal para derivar responsabilidad.*

En virtud de lo aquí expuesto, soportado en las pruebas documentales que se adjuntan, determinan que en la ejecución del Contrato No. 173 de 2020 no se presentó un daño patrimonial al municipio de Santander de Quilichao (Cauca), pese a que el equipo auditor quiso aplicar una tarifa probatoria -que está prohibida por la Ley-, para concluir que el contrato sí se ejecutó, pero no existieron soportes para demostrarlo. Aquí cabría preguntarse ¿cómo puede concluir el equipo auditor que el contrato sí se ejecutó, cuando al mismo tiempo dice que no hay soportes que lo demuestren?

De acuerdo con las explicaciones dadas dentro de las versiones y de los soportes aportados, registro de firmas de recibí, se debe tener en cuenta que objeto del contrato es el suministro de desayuno, almuerzo, refrigerio y cena a las personas adultas mayores del centro vida y centro de

Powered by CamScanner

bienestar del municipio de Santander de Quilichao (Cauca), para atender el plan de contingencia institucional por el coronavirus (COVID-19), en el marco de la declaratoria de la urgencia manifiesta decretada por el municipio de Santander de Quilichao, de acuerdo a la declaratoria de emergencia económica, social, ecológica y la emergencia sanitaria declarada por el gobierno nacional y que la población sobre la cual debía ejecutarse está determinada así: adultos mayores que se encuentran en estado de abandono e indefensión, los beneficiados son 112 adultos mayores de los cuales 112 adultos mayores 82 son atendidos en el centro Vida y 32 en el centro de Bienestar igualmente están determinadas las raciones desayuno, almuerzo refrigerio y cena. El contratista estaba en la obligación de suministrar las raciones que estaban establecidas y dirigidas igualmente al grupo poblacional determinado previamente 102.

*Es de anotar que dentro del informe auditor dice SÍ SE CUMPLIÓ CON LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL, "**Hallazgo de auditoria N° 23 Condición:** A pesar de que los contratistas del contrato N°173 de 2020 cumplieron con el suministro de los bienes contratados, se establece ausencia de soportes que evidencien el cumplimiento por parte del municipio en la entrega de los servicios de desayuno almuerzo. Refrigerio y cena para las personas adultas mayores del centro vida y centro de bienestar del municipio de Santander de Quilichao Cauca."*

se presentan algunas inconsistencias detectadas tales como error en la foliatura, explican las implicadas que si bien se presenta el error en la foliatura si se verifica las hojas están firmadas y no están repetidas, a la observación Entrada al almacén, respondieron: "*Los documentos de entrada y almacén no son soportes idóneos para acreditar el cumplimiento de un contrato de suministro de alimentación preparada, cuando existen listas firmadas por beneficiarios y/o receptores, con registros fotográficos, en la medida que el contrato no estableció una forma única de acreditación de cumplimiento. Esto, sumado al hecho que el procedimiento de entrada y salida de almacén no resulta aplicable a alimentación, bien por el protocolo de buenas prácticas de manipulación o bien porque la forma de entrega y la periodicidad no permite hacer esta gestión en días no laborales y por los horarios; situación que conlleva a un desgaste administrativo innecesario y que no resulta idóneo para demostrar cumplimiento.*"

NOTA 2. De manera general se presentan las siguientes situaciones destacables: 1. Se han entregado suministros de alimentos a más personas por día de las que se calcularon inicialmente para el centro vida (80 adultos mayores). 2. En el diligenciamiento de los formatos de registro y firma de recibo se presentan errores en la numeración consecutiva, de modo que el conteo se hace manual respecto de los campos que aparecen firmados para asegurar la prueba de su recepción. 3. Algunos beneficiarios por su condición de vida no pueden firmar en forma clara o requieren de la ayuda de algún familiar para tales efectos. 4. Las casillas que no se encuentran firmadas se toman como no entregadas, para efectos de la revisión.
Anexaron junto con su versión planillas de recibido, registro fotográfico, las cuales se encuentran en el CD que se anexó al expediente.

Powered by CamScanner

> Establece el despacho, de acuerdo al análisis y a la persuasión racional, que no existe certeza sobre la causación del daño patrimonial con ocasión del pago del contrato objeto de investigación.
>
> Igualmente, tampoco se puede indilgar una responsabilidad dolosa o gravemente culposa en las actuaciones surtidas con ocasión del pago. (...)

Dado que el objeto de la Responsabilidad Fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal, es decir, un determinado servidor público debe responder por las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público. En este caso en particular el elemento más relevante es el daño, en consecuencia, no hay responsabilidad fiscal sin daño dado que el objeto del contrato No 173 de 2020 fue plenamente realizado, con base en lo anterior y como quiera que desapareció el principal elemento de la responsabilidad fiscal, como lo es el daño, automáticamente desaparecen de la conducta de los Imputados el dolo y la culpa grave, y el nexo causal.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el principal objetivo del proceso de responsabilidad fiscal es la determinación de la responsabilidad fiscal, con el fin de recuperar los dineros sustraídos al erario y en general, buscar el resarcimiento de los daños al patrimonio público, tenemos que en los hechos objeto del proceso de responsabilidad fiscal radicado PRF-49-22 folio 779 del L.R., el daño al erario no se ha presentado, no existe.

En ese orden de ideas, del análisis integral de las pruebas que soportan el hallazgo fiscal No. 126 de 26 de julio de 2021, no encuentra el Despacho que se haya presentado daño patrimonial para el Estado, conforme los hechos narrados, motivo por el cual no hay lugar a continuar con el trámite del presente proceso de responsabilidad fiscal.

Desvirtuado el hallazgo con connotación fiscal endilgado por la Dirección Técnica de Auditorías y Control Fiscal Participativo, considera este Despacho procedente dar aplicación a lo normado en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000:

> *"ARTICULO 47. AUTO DE ARCHIVO. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma."* (Subrayado de Despacho)."

Página 26 de 27

Compartiendo entonces la decisión de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de archivar el proceso antes de proferir Auto de Imputación, teniendo en cuenta que no se generó un detrimento al patrimonio público del municipio

Powered by CamScanner

de Santander Quilichao, Cauca, y por ende se procederá a confirmar el Auto de Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 25 de 29 de mayo de 2023, dictaminado dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF-49-22 folio 779 del L.R.

En mérito de lo expuesto, el Contralor General del Cauca,

R E S U E L V E

ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar el contenido del Auto de Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal Procedimiento Ordinario No. 26 de 29 de mayo de 2023, dictaminado dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF-49-22 folio 779 del L.R, proferido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Cauca, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar por estado la presente providencia a los vinculados y/o sus apoderados especiales.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar levantar las medidas cautelares decretadas si las hubiere, teniendo en cuenta que estas solo proceden para las medidas adoptadas dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal PRF-49-22 folio 779 del L.R., sin que afecte medidas de ninguna otra índole o de otros procesos.

ARTÍCULO QUINTO: Devuélvase el expediente a Secretaría Común de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, para que continúe con los Trámites de Ley.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNAN GRUESO ZUÑIGA
Contralor General del Cauca

Radicado bajo partida a folio del L.R.
Proyectó: CP/PU
Revisó: MLG/DJ

CONTRALORIA GENERAL DEL CAUCA
CONSTANCIA
Popayán, 6 de Julio de 2023
El presente auto se notificó por medio de
ESTADO N° 69 de la fecha.
El Secretario, Carlos Grueso

Powered by CamScanner

DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN

COACTIVA

CONSTANCIA DE EJECUTORIA

En la ciudad de Popayán, a los diez (10) días del mes de julio de dos mil veintitrés (2023), la Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Cauca, certifica que por encontrarse agotados los términos de notificación del Auto de Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal – Procedimiento Ordinario No. 26 de 29 de mayo de 2023 y la Resolución No. 258 de 4 de julio de 2023, Por la cual se resuelve el grado de consulta, proferidos en Proceso de Responsabilidad Fiscal – Procedimiento Ordinario radicado bajo partida PRF-49-22, Folio 779 del L.R., se encuentra en firme y debidamente ejecutoriado, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 56 de la ley 610 de 2000; éste ha adquirido firmeza y se encuentra debidamente ejecutoriado. Por tanto se procede al archivo del expediente.

CUMPLASE

MARLEM GONZÁLEZ VELASCO
Directora Técnica Responsabilidad Fiscal
y Jurisdicción Coactiva

Proyectó: CFGG/DTRFJC
Revisó: MGV/DTRFJC
Archivado en: Serie 130-18, Subserie 130-18.04.

Powered by CamScanner