

GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774

TRAZABILIDAD N°:	Hallazgo N° 22 convenio de asociación N° 648 de 2017. ANT IP-2019-00139
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	PRF-2019-00774
CUN SIREF	AC-80663-2018-33529
ENTIDAD AFECTADA	Municipio de Dosquebradas, NIT 800.099.310-6
CUANTÍA DEL DAÑO SIN INDEXAR	CINCUENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS (\$55.456.060) MCTE sin indexar
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	<p>Alfredo Castañeda Rodas, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.124.319 quien se desempeñaba como secretario de Gobierno del municipio de Dosquebradas para la fecha de los hechos.</p> <p>Carlos Elías Márquez Valencia, identificado con número de cédula de ciudadanía N°18.511.156, director Operativo de la Secretaría de Gobierno del municipio de Dosquebradas, y supervisor del convenio de asociación N°648 de 2017.</p> <p>Fundación Visión Nit 900.063.209-7 representada legalmente por el señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.126.918, contratista – convenio de asociación N°648 de 2017 para la fecha de los hechos.</p>
TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES	<p>SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6 y ALLIANZ SEGUROS Nit 860.026.182-5, por la póliza</p> <p>Global de manejo N°55-42-101000361 expedida por SEGUROS DEL ESTADO Nit 860.009.578-6 con fecha 23/06/2017, con vigencias desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, tiene un valor asegurado de \$ 100.000.000, cuenta con un coaseguro cedido a ALLIANZ SEGUROS S.A en un porcentaje del 40%, y un deducible del 10% del valor de la pérdida, mínimo 3 SMLMV.</p> <p>LIBERTY SEGUROS S.A Nit. 860.039.988, por la póliza</p> <p>De cumplimiento N°2806931, expedida con fecha 16/11/2017, cuenta con una vigencia desde 31/05/2017 hasta 5/09/2018, con un valor asegurado de \$ 142.000.000, sin deducible y cuyo amparo es el cumplimiento del convenio 648 de 2017, tomador fundación visión y beneficiario municipio de Dosquebradas</p>

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 3 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

HECHOS

La irregularidad reportada en el hallazgo relaciona los presuntos sobrecostos en que incurrió el municipio de Dosquebradas con la celebración del convenio de asociación N° 648 de 2017 realizado con la Fundación Visión y las deficiencias percatadas en la ejecución de este; el daño inicialmente reportado por la auditoría fue de \$138.943.750; sin embargo, en el trámite pre procesal, se pudo comprobar que el detrimento patrimonial es la suma de \$20.257.500.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Como fundamentos de derecho, se invocan las siguientes normas:

- **Constitución Política de Colombia** en sus **artículos 267 y 268 numeral 5°**, los cuales prescriben que la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República, y que es atribución del Contralor establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
- **Ley 42 de 1993**, donde se establece la organización del control fiscal financiero y organismos que lo ejercen, disponiendo en su artículo 49 que la Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración.
- **Decreto Ley 267 de 2000**, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República.
- **Ley 610 de 2000**, a través de la cual se fija el trámite de las indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal.
- **Ley 1474 de 2011**, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, modificando parcialmente la Ley 610 de 2000.
- **Resolución Orgánica N.º 6541** de 18 de abril de 2012, por la cual se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y trámite del control fiscal micro, el control fiscal posterior excepcional; la atención de quejas y denuncias ciudadanas; la Indagación Preliminar Fiscal; el proceso de Responsabilidad Fiscal y el proceso de Jurisdicción Coactiva y el Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474 de 2011.
- **Resolución Orgánica 748 del 26 de febrero de 2020**, por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

Fundamentos de derecho en que se basó el Hallazgo y la Indagación Preliminar:

- Artículos 2°, 209, 267, 268 numeral 5° de la Constitución Política de Colombia.

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 4 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

- Artículo 3 Ley 489 de 1998
- Artículo 23 Ley 80 de 1993
- Ley 610 de 2000
- Ley 1474 de 2011
- Decreto Único Reglamentario N° 1082 de 2015 de la contratación estatal
- Decreto 555 de 2013, manual de contratación Dosquebradas
- Convenio de asociación N° 648 de 2017

NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD AFECTADA

El municipio de Dosquebradas con NIT 800.099.310-6, es un ente territorial de carácter público, ubicado en segunda categoría, dotado de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica.

Se encuentra representado actualmente por el señor JORGE DIEGO RAMOS CASTAÑO, Alcalde Municipal. La administración municipal se encuentra ubicada en la AV Simón Bolívar N° 36-44 CAM.

ORIGEN DE LOS RECURSOS

Los recursos relacionados en el hallazgo fiscal pertenecen a los provenientes del Sistema General de Participaciones, propósito general libre inversión incorporados por el municipio de Dosquebradas a su presupuesto y que en la codificación corresponde a OTROS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA.

RELACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA

Como tales obran los allegados al expediente con la Indagación Preliminar ANT-IP-2019-00139 las cuales se relacionaron en el Auto N° 003 del 28 de febrero de 2019 y en el Auto de Cierre N° 009 del 23 de agosto de 2019.

1. PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

A. DOCUMENTALES

1. Radicado 2021ER0057572 del 07/05/2021, se adjunta póliza RC Servidores públicos vigencia 2019. Folios 199-200.
2. Correo electrónico de fecha 21/06/2021, informan lugar de ubicación de población privada de la libertad de los presuntos responsables. Folios 208-211.
3. Radicado 2022ER0194501 del 18/11/2022, Municipio allega certificación de reintegro de sumas de dinero por parte del señor Alfredo Castañeda Rodas. Folios 228-232.
4. Correo electrónico fecha 12/12/2022, se adjunta preacuerdo suscrito entre la fiscalía y el señor CARLOS ELIAS MARQUEZ. Folios 241-250.

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

5. Radicado 2023ER0020577 del 10/02/2023, rama judicial allega títulos judiciales, consignación realizada por el señor CARLOS ELIAS MARQUEZ en virtud de preacuerdo. Folios 256-259.
6. Radicado 2023ER0082001 del 12/05/2023, certificación de la transferencia bancaria realizada por el Municipio de la cuenta del DTN, por valor de \$ 20.257.500. Folios 310-312.
7. Escrito de fecha 02/06/2023, Consultorio Jurídico designa estudiante como apoderado de oficio. Folios 322-324.
8. Acta de fecha 22/06/2023, posesión apoderada de oficio de la Fundación Visión. Folio 331.
9. Radicado 2023ER0116779 del 04/07/2023, Seguros del Estado, anexa póliza Rc 55-01-101000100, clausulado y certificado de cámara de comercio. Folios 341-342 y cd folio 355.
10. Escrito de fecha 29/06/2023, Liberty seguros allega copia póliza de cumplimiento N° 2806931 y clausulado. Folios 345-354.
11. Radicado 2023ER0127001 del 17/07/2023, Municipio de Dosquebradas solicita prórroga para dar respuesta. Folio 356-357.
12. Radicado 2023ER0136831 del 02/08/2023, municipio allega comprobantes de pago del convenio 648 de 2017. Folios 358-360.

B. TESTIMONIALES

1. De fecha 05 de mayo de 2021, diligencia de la señora JENNIFER LONDOÑO RIVERA, identificada con número de cédula 1.087.984.864. folio 196

ACTUACIONES

A. PRE-PROCESALES

- Auto N° 003 del 28 de febrero 2019, apertura Indagación Preliminar ANT_IP_2019-0139. Folios 23-33.
- Auto N° 098 del 20 de mayo de 2019, decreta pruebas. Folios 54-56.
- Auto N° 011 del 20 de junio de 2019, se reasigna directivo de conocimiento. Folios 102-103.
- Auto N° 129 del 03 de julio de 2019, decreta pruebas. Folios 104-106.
- Auto N° 009 del 23 de agosto de 2019, cierre de la indagación preliminar Folio 114-130.

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

B. PROCESALES

- Auto N° 009 del 23 de agosto de 2019, apertura del proceso de responsabilidad fiscal PRF-2019-0774. Folio 114-130.
- Auto N° 019 del 31 de enero de 2020, reconoce personería. Folio 166.
- Auto N° 020 del 31 de enero de 2020 fija fecha y hora para diligencias de exposición libre y espontánea. Folio 168.
- Auto N° 179 del 13 de noviembre de 2020, fija fecha y hora para diligencia testimonial. Folio 189.
- Auto N° 097 del 23 de marzo de 2021, fija fecha y hora para diligencia testimonial. Folios 192-193.
- Auto N° 003 del 15 de junio de 2021, reasigna directivo de conocimiento. Folio 203-206.
- Auto N° 079 del 07 de abril de 2022, designa apoderado de oficio para la FUNDACION VISION. Folio 219-220.
- Auto N° 201 del 31 de octubre de 2022, decreta pruebas. Folios 224-226.
- Auto N° 015 del 30 de enero de 2023, incorpora y decreta pruebas. Folios 238-240.
- Auto N° 01 del 21 de enero de 2023, reasigna conocimiento del proceso. Folios 260.
- Auto 004 del 22 de febrero de 2023, cesación de la acción fiscal y archivo del proceso. Folios 261-269.
- Auto URF2-0447 del 13 de abril de 2023, se resuelve grado de consulta dentro del proceso. Folios 295-304.
- Auto N° 074 del 25 de abril de 2023, de obediencia a lo ordenado por el superior y decreto de pruebas. Folios 305-307.
- Auto N° 110 del 07 de junio de 2023, designa apoderado de oficio. Folios 326-327.
- Auto N° 116 del 13 de junio de 2023, decreta pruebas. Folios 328-330.
- Auto N° 009 del 27 de septiembre de 2023, vincula tercero civilmente responsable. Folios 363-378.

Suspensión de términos

- Resolución reglamentaria ejecutiva 067 del 13/03/2020 por el cual se suspenden términos. Folio 187.

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

- Resolución reglamentaria ejecutiva número 063 del 16/03/2020 por la cual se suspenden términos dentro del proceso de responsabilidad fiscal a partir del 16 de marzo hasta el 31/03/2020. Folios 188-189.
- Resolución reglamentaria 064 de 2020 por la cual se suspenden términos dentro de los procesos de responsabilidad fiscal a partir del 01/04/2020 y hasta tanto, pero aún está vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud. Folio 190.
- Resolución reglamentaria 068 del 2020 por la cual se corrige la fecha de expedición de la resolución reglamentaria ejecutiva 0672 1020. Folio 191.
- Resolución reglamentaria 070 del 01/07/2021 por el cual se reanudan los términos dentro de los procesos de responsabilidad fiscal a partir del 15/07/2020. Folio 201.
- Resolución N° 0101 del 23 de diciembre de 2021, suspende términos los días 24 y 31 de diciembre folios 349.
- Resolución N° 0107 del 26 de abril de 2022, suspensión de términos los días 11,12 y 13 de abril. Folios 357.
- Resolución N° 0109 del 06 de mayo de 2022, suspende términos en la Gerencia Risaralda los días 06, 9,10,11,12 y 13 de mayo. Folios 357.
- Resolución N° 0119 del 22 de diciembre de 2022, suspende términos los días 23 y 30 de diciembre de 2020.

Medidas cautelares

- Auto N° 002 de fecha 19 de mayo de 2023, por medio del cual se decretan medidas cautelares. Folios 17-20.¹

PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

Fueron vinculados en calidad de presuntos responsables fiscales al presente proceso ordinario de responsabilidad fiscal, las siguientes personas:

- **Alfredo Castañeda Rodas**, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 10.124.319, quien se desempeñaba como Secretario de Gobierno para la fecha de los hechos según certificación y acta de posesión N° 002 del 01 de febrero de 2017.
- **Carlos Elías Márquez Valencia**, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 18.511.156, Director Operativo de la Secretaría de Gobierno del municipio de Dosquebradas, de acuerdo a Decreto de nombramiento N° 240 del 24 de agosto de 2016, quien en conjunto con el señor Alfredo Castañeda, elaboraron los estudios previos, aunado a lo anterior, fue designado como supervisor del convenio de asociación N° 648 de 2017.

¹ Cuaderno de medidas cautelares y búsqueda de información patrimonial PRF-2019-0774.

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 8 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

- **Fundación Visión** con Nit 900.063.209-7 representada legalmente por el señor **Juan Carlos Velásquez Cifuentes**, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 10.126.918, contratista asociado para la fecha de los hechos.

TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

En el presente proceso se encuentran vinculadas:

Compañía aseguradora Seguros del Estado Nit: 860.009.578-6 y Compañía aseguradora Liberty Seguros S. A Nit: 860.039.988-0 por las pólizas que se relacionan:

N° póliza	clase	Fecha de expedición	Vigencia		Valor amparado	aseguradora	coaseguro	Amparo	Amparado
			Desde	Hasta					
55-42-10100036	Póliza global de manejo	21/07/2016	24/07/2016	15/06/2017	1.000.000.000	Seguros del estado	n/a	Fallo con responsabilidad fiscal	Emp leados públicos
55-42-101000361	Póliza global de manejo	23/06/2017	15/06/2017	15/06/2018	1.000.000.000	Seguros del Estado	n/a	Fallo con responsabilidad fiscal	Emp leados públicos
55-01-101000033	Rc servidores públicos	21/07/2016	24/07/2016	15/06/2017	1.000.000.000	Seguros del Estado	Liberty seguros en un 40%	Perjuicio patrimonial	Secret de Gobierno – director Operativo
55-01-101000047	Rc servidores públicos	31/05/2018	15/06/2017	15/06/2018	1.000.000.000	Seguros del Estado	Liberty seguros en un 40%	Perjuicio patrimonial	Secret de Gobierno – director Operativo
2806931	Cumplimiento	16/11/2017	31/05/2017	5/09/2018	142.000.000	Liberty Seguros	N/A	Cumplimiento	Contratista-convenio

Notificaciones y comunicaciones derivadas del auto de apertura

Notificaciones personales

Con fecha 30 de agosto de 2019:

- Al señor Carlos Elías Márquez Valencia a Folios 131-132.
- A la FUNDACION VISION a través de su representante legal el señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes. Folio 133.

Con fecha 06 de septiembre de 2019:

- Al señor Alfredo Castañeda Rodas. A folios 138-139.

Comunicaciones aseguradoras

- Radicado 2019EE0105782 del 28/08/2019, comunicación vinculación al proceso al representante legal de la aseguradora Liberty Seguros. Folio 143-145.
- Radicado 2019EE0105787 del 28/08/2019 comunicación a la compañía Seguros del Estado SA de la vinculación en calidad de garante. Folio 146 a 148

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 9 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

VERSIONES LIBRES Y ESPONTÁNEAS

- A folios 174-180 del expediente reposa diligencia de versión libre del señor Alfredo Castañeda Rodas.
- En folio 181, versión libre del señor Carlos Elías Márquez Valencia.
- Al señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes, representante legal de la Fundación Visión, se le realizó citación a través de radicado 2022EE0158850 del 14/09/2022 sin embargo no compareció. Folios 221-223 y 2023EE0093256 del 08/06/2023. Folio 325.

Otros escritos

La aseguradora Liberty Seguros de Colombia SA, a través de su apoderado el abogado Juan Carlos Zuluaga Maese presenta argumentos de defensa (folios 150-165). a quien se le reconoció personería a través de Auto N° 019 de fecha 31/01/2020 Folios 166.

APODERADOS DE OFICIO

A través de auto N° 079 del 07 de abril de 2022 se designó a DANIEL OCAMPO MEDINA (estudiante de la facultad de Derecho de la Universidad Libre Seccional Pereira) como apoderado de oficio para la FUNDACIÓN VISION. Folio 219-22 y se le aceptó renuncia por auto N° 004 del 22/02/2023. Folio 268.

Nuevamente por auto N° 110 del 07 de junio de 2023 es designado al estudiante SANTIAGO OTALVARO MONTES como apoderado de oficio de la FUNDACION VISION. Folio 326-327, posesionado con fecha 22 de junio de 2023. Folios 331.

OBJETO Y FINALIDAD DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL:

A través del Proceso de Responsabilidad Fiscal se obtiene una declaración jurídica, en la cual se predica con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones irregulares, en ejercicio o con ocasión de la gestión fiscal que ha realizado, y que está obligado a reparar económicamente el daño causado al erario por su conducta dolosa o gravemente culposa (artículo 1º ley 610 de 2000).

La responsabilidad que se declara es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de un servidor público o de un particular o persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que le incumben, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal.

Es patrimonial, porque como consecuencia de su declaración el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

Esta responsabilidad puede comprender desde la órbita de la Gestión Fiscal a los directivos de las entidades y demás personas que manejen o administren recursos o fondos públicos, así como a quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación; también a los contratistas y particulares que vinculados al proceso hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, desde la Gestión Fiscal o con ocasión de esta o que contribuyan al detrimento público.

La Responsabilidad Fiscal tiene carácter resarcitorio, su único fin consiste en reparar el patrimonio público que ha sido menguado por servidores públicos o particulares que realizaron una gestión fiscal irregular. Esto la distingue de las responsabilidades penal y disciplinaria. La Responsabilidad Fiscal no pretende castigar a quienes han causado un daño patrimonial al Estado, sino que busca resarcir o reparar dicho daño.

Para corroborar este carácter indemnizatorio de la responsabilidad fiscal sólo hace falta consultar el artículo 4° de la Ley 610, que a la letra dice:

"Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal."

En este mismo orden de ideas es una responsabilidad independiente de la disciplinaria y la penal. Por ello, una misma conducta puede dar origen a los tres tipos de responsabilidad - fiscal, penal y disciplinaria. La penal y la disciplinaria tienen un propósito concreto: castigar determinadas conductas que se consideran socialmente reprochables. La Responsabilidad Fiscal por el contrario sólo busca que el patrimonio público permanezca indemne. El propósito es indemnizatorio: quienes han causado un detrimento patrimonial al erario deben repararlo.

De acuerdo con lo anterior la responsabilidad fiscal se estructura sobre tres elementos: a) Un daño patrimonial al Estado; b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado y c) Un nexo causal entre el daño y la conducta. Sólo en el evento de que se reúnan estos tres elementos puede endilgarse responsabilidad fiscal a una persona. Dada la importancia del punto es necesario precisar aquí, qué se entiende por "Daño patrimonial al Estado." RMDL

Desde los principios generales de responsabilidad es necesario destacar que el daño debe ser cierto. Se entiende que el daño es cierto cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante.

La Ley 610 de 2000 en su artículo 6°, consagra:

"Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión

		AUTO N° 010
		FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
		PÁGINA 11 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774		

fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público". El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.

Lo primero que se destaca es que el daño patrimonial al Estado es producido en ejercicio de la gestión fiscal. Esto es coherente con el artículo 5° de la misma ley, que dispone como uno de los elementos de la responsabilidad fiscal una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado. Es lógico que si la responsabilidad fiscal sólo puede ser atribuida a alguien que realiza gestión fiscal necesariamente esa responsabilidad lo será por un daño causado en ejercicio de dicha gestión. Deben reunirse, entonces, los dos elementos: a) Una persona que realiza gestión fiscal o actúa con ocasión de esta; y b) El daño debió haber sido producido en ejercicio de esa gestión fiscal o con ocasión de esta. Contrario sensu si el daño lo efectúa una persona que no realiza gestión fiscal o no se produce en ejercicio de la gestión fiscal, no existirá responsabilidad fiscal.

Este punto es central en el estudio de la Responsabilidad Fiscal puesto que ella se estructura sobre el concepto de Gestión Fiscal. La Contraloría General de la República la vigila y la Responsabilidad Fiscal precisamente se deriva de ella. Esta es el pilar, contemplado en el artículo 3 de la ley 610 de 2000, sobre el cual se debe estructurar cualquier teoría seria al respecto. Es el elemento propio que la diferencia de otras responsabilidades y le da autonomía conceptual.

En segundo lugar, la Ley nos dice que la gestión fiscal que produce el daño es aquella antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna. Lo cual básicamente quiere decir que el daño patrimonial al Estado ocurre cuando los gestores fiscales actúan de forma contraria a los principios que rigen la función administrativa en general y la gestión fiscal en particular.

En síntesis, el Daño Patrimonial al Estado es producido en desarrollo de la Gestión Fiscal. La Ley contempla una serie de calificativos para la gestión fiscal que produce el daño: en general se trata de una gestión fiscal que contraría los principios establecidos para la función administrativa y los fines o cometidos Estatales.

GESTION FISCAL Y CONDUCTA DE LOS IMPLICADOS

Gestión Fiscal

"La gestión fiscal no es otra cosa que la acción de adquirir, percibir, recaudar, conservar, enajenar, invertir los recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, establecidos en la Constitución Política

La gestión fiscal, le concede al servidor público o de manera excepcional al particular, por vía funcional o contractual, no solo una disponibilidad material sobre el patrimonio público, sino esencialmente una disponibilidad jurídica sobre el mismo.

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 12 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

Es decir, la capacidad jurídica para disponer del mencionado patrimonio de manera válida y legítima, como producto del límite reglado señalado en las normas jurídica o en el objeto contractual, en tratándose de éste – que le otorgan la competencia estricta para ello.

De esta disponibilidad jurídica (gestión fiscal) sobre el bien jurídico (patrimonio público) se deriva una posición de garante por parte del servidor público, o particular².

La calidad gestora se adquiere en virtud de un mandato legal, reglamentario o contractual, que exige su concreción en un acto formal, por ser una actividad reglada, mediante el cual se determinan los bienes, fondos, haberes o recursos públicos que serán objeto de administración o manejo.³

Debe tenerse en cuenta que la responsabilidad fiscal puede imputarse tanto al servidor público como al particular, que como consecuencia de una gestión fiscal⁴ directa, o con ocasión de ella (indirecta), y por causa de una conducta activa u omisiva hayan contribuido a la producción del daño.

La gestión fiscal directa es ejercida por el servidor público o particular que, dentro de sus funciones legales, o del acto que lo investió de funciones públicas tenga la titularidad administrativa o dispositiva de los fondos y bienes del Estado, titularidad que es materializada mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, inversión y gasto, entre otros, o comprenden actividades de ordenación, control, dirección y coordinación del gasto.

De manera que, cualquier persona, servidor público o particular, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición⁵ y despliegue alguna de las conductas aquí descritas⁶ estará realizando gestión fiscal y, por lo tanto, será potencial sujeto del proceso de responsabilidad fiscal, cuando con su actuar haya causado un detrimento patrimonial al Estado.⁷

Así mismo será sujeto del proceso de responsabilidad fiscal aquel servidor público o particular que con ocasión de la gestión fiscal contribuya a la producción del daño, lo anterior de acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C 840 de 2001: El sentido unitario de la expresión o con ocasión⁸ de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal.

² Amaya Olaya, Uriel Alberto, Teoría de la Responsabilidad Fiscal, Universidad Externado de Colombia, agosto de 2013, página 170 y 171.

³ Concepto N° 033 de 2018, radicado 2018EE0032350 de fecha 14-03-2018 – Oficina Jurídica Contraloría General de la República.

⁴ La gestión fiscal puede ser realizada por servidores públicos o particulares, para estos efectos, es indispensable el manejo o administración de fondos o bienes públicos, las actividades pueden ser de orden económico, jurídico y tecnológico, este manejo puede implicar adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, disposición, recaudo e inversión de fondos, bienes o valores públicos, y que cualquier actuación que se realice en este sentido, debe estar encaminada al cumplimiento de los cometidos estatales, y enmarcada dentro de los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales

⁵ CGR-OJ-036 de 2017 Concepto Jurídico

⁶ administración o manejo de los bienes públicos en sus diferentes etapas de recaudo, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición

⁷ Concepto N° 033 de 2018, radicado 2018EE0032350 de fecha 14-03-2018 – Oficina Jurídica Contraloría General de la República.

⁸ ¿qué significa que algo ocurra con ocasión de otra cosa? El diccionario de la Real Academia Española define la palabra ocasión en los siguientes términos: "oportunidad o comodidad de tiempo o lugar, que se ofrece para ejecutar o conseguir una cosa. Causa o motivo porque se hace o acaece una cosa." A la luz de esta definición, la locución impugnada bien puede significar que la gestión fiscal es susceptible de operar como circunstancia u oportunidad para ejecutar o conseguir algo a costa de los recursos públicos, causando un daño al patrimonio estatal, evento en el cual la persona que se aproveche de tal situación, dolosa o culposamente, debe responder fiscalmente resarciendo los perjuicios que haya podido causar al erario.

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 13 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

La Conducta

La conducta, se refiere al comportamiento activo u omisivo, doloso o culposo, que provoca un daño al patrimonio público, atribuible a un agente que realiza gestión fiscal.⁹

La conducta desplegada por el gestor fiscal debe ser cometida a título de dolo o culpa grave; el dolo entendido como la conciencia y la voluntad del sujeto en la producción del resultado, y la culpa es en términos generales la omisión voluntaria a tener presente una situación y actuar en consecuencia a un resultado previsible.

En este orden de ideas, el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 respecto a la determinación de la culpabilidad señaló que:

“Artículo 118. Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

- a) *Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;*
- b) *Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado;*
- c) *Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;*
- d) *Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos;*
- e) *Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales.”*

Tal y como lo expresó el Dr. Carlos Ariel Sánchez, en su ponencia “Aspectos Sustanciales de la Responsabilidad Fiscal en Colombia” en un Encuentro de la Asociación Colombiana de Derecho de Seguros ACOLDESE, se considera que se presenta culpa grave cuando el gestor fiscal ha actuado con excesiva negligencia o imprudencia o ha incurrido en una infracción u omisión inexcusables del ordenamiento jurídico o en una falta de aplicación de los conocimientos que le

⁹ Amaya Olaya, Uriel Alberto, Teoría de la Responsabilidad Fiscal, Universidad Externado de Colombia, agosto de 2013, 198

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 14 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

imponen su profesión u oficio, de los cuales se haya derivado la afectación del patrimonio público.

El hecho culposo puede generarse de varias maneras: En la negligencia, la cual implica una falla en la atención que debe prestar el agente en sus actuaciones. El negligente deja de realizar una conducta a la cual estaba obligado, y no emplea la diligencia para evitar un resultado dañoso, en consecuencia, es un descuido de la conducta; la imprudencia por su parte es obrar sin aquella cautela que según la experiencia debe emplearse en la realización de ciertos actos; la impericia consiste en la insuficiente aptitud para el ejercicio de un arte o profesión.

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro.

Nexo Causal entre el daño y la conducta

Es la relación determinante y condicionante de causa-efecto exigida para poder determinar responsabilidad fiscal. El Daño Patrimonial al Estado debe ser la consecuencia de la conducta producida por el presunto responsable, en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta.

Hay relación de causalidad cuando el hecho, doloso o culposo, es la causa directa y necesaria del daño, cuando sin aquel éste no se habría producido.

PROBLEMA JURÍDICO

Una vez revisado el expediente y considerando que no existen causales de nulidad evidenciadas, corresponderá a la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, decidir con base en lo actuado en las presentes diligencias, si se identifican los elementos de la responsabilidad fiscal en los hechos investigados para proferir la imputación o, por el contrario, determinar si hay lugar al archivo de la investigación que se adelanta.

Teniendo en cuenta la hipótesis de investigación contenida en el auto de apertura N°009 del 23 de agosto de 2019, esta instancia busca determinar si existen elementos jurídicos y fácticos para imputar responsabilidad fiscal en contra de los vinculados: **Alfredo Castañeda Rodas**, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 10.124.319 quien se desempeñaba como Secretario de Gobierno del municipio de Dosquebradas para la fecha de los hechos y ordenador del gasto, **Carlos Elías Márquez Valencia**, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 18.511.156, Director Operativo de la Secretaría de Gobierno del municipio de Dosquebradas, suscriptor de los estudios previos y supervisor del convenio de asociación N° 648 de 2017, **Fundación Visión** Nit 900.063.209-7 representada legalmente por el señor **Juan Carlos Velásquez Cifuentes**, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.126.918, contratista – asociado – convenio de asociación N° 648 de 2017 para la fecha de los hechos.

Sobre los cuales se realizará de forma individual el análisis de la conducta y la gestión desplegada por estos:

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 15 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

ACREDITACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

Cabe resaltar lo establecido en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, respecto a los elementos de la responsabilidad fiscal así:

“Artículo 5º. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.”

Hechos irregulares

Los hechos irregulares fundamento de esta investigación, están relacionados con el convenio de asociación N° 648 de 2017, celebrado entre el municipio de Dosquebradas y la Fundación Visión, cuyo objeto se encuentra definido en la cláusula primera de susodicho acto contractual así: *“Aunar esfuerzos en actividades que restablezcan los lineamientos de tenencia responsable de animales en el Municipio de Dosquebradas”*, dentro del cual se pactaron actividades relacionadas con esterilización de mascotas.

El convenio se suscribió el 31 de mayo de 2017, con un valor inicial de \$500.000.000 aporte de la entidad territorial y \$150.000.000 por parte del asociado contratista; a través de documento fechado 28 de noviembre de 2017, se realizó adición por un valor de \$110.875.000 correspondiente al aporte del municipio y \$33.262.500 del asociado; dicha adición encuentra soporte en análisis efectuado al grado de avance del convenio, texto del cual se rescata lo siguiente: *“se hace necesario incrementar la cantidad de acciones que se derivan de las obligaciones del contratista, toda vez que las pactadas inicialmente su gran mayoría se han ejecutado en un 100% y la necesidad persiste tal como se evidencia en las solicitudes de la comunidad, se añade que el supervisor del convenio informó la necesidad de incrementar la cantidad de actividades plasmadas en las obligaciones”*¹⁰.

Al documento donde consta la adición lo acompaña la justificación suscrita por el ordenador del gasto y el supervisor, así como un anexo donde se cuantifican las actividades; al revisar el contenido del cuadro se denota que se incluyeron ítems que si bien es cierto tienen relación con el objeto del convenio, el valor asignado a cada uno de ellos no se encuentra justificado y menos tiene similitud con lo establecido en los estudios previos, denotándose con lo anterior que no hubo verificación minuciosa respecto a los costos, riesgos y ventajas que soportaran la adición, con relación a la modificación del contrato, llevada a cabo a través de adición en valor, la Corte Constitucional en sentencia C-153 de 2017, resaltó que esta debe *obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal.*

Sobre el tema de la adición realizada al convenio 648 de 2017, se encuentran irregularidades en torno a la fijación de costos para las actividades y en la ejecución de aquellas, las cuales fueron expuestas en el auto de apertura N° 009 del 23 de agosto de 2019¹¹, por el cual se cierre una indagación preliminar y se da inicio al proceso de responsabilidad fiscal, así:

¹⁰ Folio 19 y 111 cd

¹¹ Folios 114-130

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 16 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

Hecho irregular N° 1: "Con la actividad N°7 y valor establecido por la Entidad, se evidenció un sobrecosto estimado \$49.708.750, obtenido por la comparación de precios de mercado realizada por la CGR, a través de promedio de tres cotizaciones con diferentes empresas, con la información y las mismas características señaladas en el contrato" (...) El sobrecosto encontrado en el convenio de asociación N° 648 de 2017 en cuanto al proceso de esterilización y conexos es de \$ 17.982.500."

Valor que se extrajo del promedio arrojado por las cotizaciones, multiplicado por el número de unidades a realizar así:

Valoración pre quirúrgica	Esterilización e implementos médicos	Exámenes pre quirúrgicos (pruebas de laboratorio hemograma)
13.966 * (225)	155.000 * (200)	33.333 * (225)
\$ 3.142.500	\$ 31.000.000	\$ 7.500.000

Hecho irregular 6 "Se evidenció en el acta de pago parcial N° 8, que, de la actividad de esterilizaciones, no existe soporte de los exámenes prequirúrgicos practicados a 43 animales intervenidos, los cuales tienen un costo individual de \$50.000, generando un mayor valor pagado de \$2.150.000, por exámenes sobre los cuales no existe registro de su existencia"(...) teniendo en cuenta el valor unitario pagado por examen en virtud del convenio de asociación, esto es \$ 50.000, multiplicado por el número de exámenes pagados y que no se encuentran pruebas de la práctica de los mismos (29), el daño al patrimonio público para este ítem es la suma de **un millón cuatrocientos cincuenta mil pesos (\$ 1.450.000)**

Hecho irregular N° 7 : " En el acta de pago final N° 8 del convenio N° 648 de 2018 (sin folio), se logró determinar a través de llamadas de telefónicas que cinco de los reportados en el informe como beneficiarios de esterilizaciones, no recibieron ese tipo de servicios por parte del contratista, correspondientes a las historias clínicas N° 204, 352, 358, 363 y 360, actividades que fueron canceladas y que tuvieron un valor de \$165.000 por esterilización y \$50.000 por exámenes pre quirúrgicos, detrimento que asciende a \$1.075.000". (...) Con base en lo anterior y en valor asignado a cada procedimiento quirúrgico (\$ 165.000) multiplicado por el número de procedimientos no practicados (5), el **detrimento al patrimonio del Estado para este ítem es de ochocientos veinticinco mil pesos (\$825.000)**".

Además de las señaladas anteriormente, y producto de las pruebas decretadas y practicadas dentro de la etapa procesal, se encuentran otras deficiencias, no sólo en relación con otros ítems de la adición, si no con un ítem propuesto desde los estudios previos; las anomalías que acrecientan las irregularidades ya analizadas en el auto de apertura que giran en torno al convenio 648 de 2017, son:

Se identifica un *mayor valor pagado* que no se encuentra justificado o mínimamente analizado por los servidores públicos que tenían la obligación de hacerlo, como lo es por ejemplo pactar como ítem adicional la "Coordinación apoyo logístico (papelería, lapiceros, anquetas, bolsas heces, tablas, camisetos)", por un valor de \$10.000.000, mismos de los cuales no se encuentran soporte de entrega o de uso de estos o relación hacia qué actividades iban dirigidos o en cuales fueron utilizados¹².

Con relación a lo anterior, si bien es cierto, no existen requisitos adicionales más allá de los establecidos en la norma (artículo 40 Ley 80 de 1993) con relación al límite del valor de la adición del contrato, el cual está fijado en un 50%; si existen

¹² Folio 111 cd

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

principios que rigen la función pública y la contratación estatal que le impone a los funcionarios públicos el deber de racionalizar y proteger los recursos públicos, estos que van de la mano con la planeación, y la ejecución y despliegue de labores de control y vigilancia, las cuales no están representadas en la adición al convenio 648 de 2017.

De igual forma y con relación a la adición, para los ítems de *refrigerios* (\$1.250.000) y de *recordatorio para los animales* (\$15.000.000), amén de lo expuesto tampoco se encuentra pruebas de ejecución o soportes de la entrega para los dos, además sobre los elementos de recordatorio para animales, hay que mencionar no se describe o se evidencia en ningún documento del expediente contractual que comprendían estos por ejemplo si eran juguetes, placas, snacks entre otros y menos como calcularon el valor unitario para aquellos¹³.

Del mismo modo y con relación al ítem recordatorios sensibilizaciones (\$8.948.560), consignado en los estudios previos y que fue pactado como una de las actividades derivadas del objeto convenio, no se encuentran los soportes de entrega de estos ni tampoco se relacionan los beneficiarios o número de personas que recibieron aquellos o actas, planillas o similares donde conste tal situación.

Los valores establecidos para las anteriores actividades, se observan en la tabla a continuación:

Adición				Estudios previos convenio				
Ítem	Concepto	Unidad/ tiempo	vr unit	vr total	Concepto	unidad/tie mpo (mes)	vir unit	vir total
7	Recordatorios para los animales*	1400 (unid)	\$ 14.650	\$ 15.000.000	Recordatorios sensibilizaciones (bolsas para heces, llaveros, bebederos)**	1960 /7	\$ 4.336	\$ 9.000.000
8	Coordinación apoyo logístico (papelería, lapiceros, anchetas, bolsas heces, tablas, camisetas)	0	\$ 10.000.000	\$ 10.000.000	No fueron contempladas desde los estudios previos.	0	0	\$ 0
9	Refrigerios	250 (unid)	\$ 5.000	\$ 1.250.000	No fueron contemplados desde los estudios previos	0	0	\$ 0

* en el valor total se establece 15.000.000, pero realizando la respectiva operación matemática da un valor de \$ 20.510.000

**en el valor total se establece 9.000.000, pero realizando la respectiva operación matemática da un valor de \$ 8.498.5600

De las irregularidades reportadas y trayendo a colación el criterio normativo establecido en la ley 610 de 2000, respecto a la definición de daño, concluye esta colegiatura que no solo se generó detrimento patrimonial en las actividades descritas como: **"Hecho irregular N° 1: "Con la actividad N°7 y valor establecido por la Entidad, se evidenció un sobrecosto (...) Hecho irregular 6 "Se evidenció en el acta de pago parcial N° 8, que, de la actividad de esterilizaciones, no existe soporte de los exámenes pre quirúrgicos practicados a 43 animales intervenidos, (...) Hecho irregular N° 7: " En el acta de pago final N° 8 del convenio N° 648 de 2018 (sin folio), se logró determinar a través de llamadas de telefónicas que cinco de los reportados en el informe como beneficiarios de esterilizaciones, no recibieron ese tipo de servicios por parte del contratista (...)"** sino que

¹³ Folio 111 cd informes del contratista, actas de pago

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 18 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

también los hay para las actividades relacionadas como: "Coordinación apoyo logístico (papelería, lapiceros, anchetas, bolsas heces, tablas, camiseta", "recordatorios para los animales", "refrigerios", recordatorios sensibilizaciones, lo cual esta soportado en el análisis realizado en el inicio de este acápite.

DAÑO PATRIMONIAL

De acuerdo con lo señalado y teniendo en cuenta que el daño se encuentra entendido como la pérdida de recursos públicos y que por lo mismo dejaron de cumplir con los fines estatales y la satisfacción de las necesidades de los coadministrados, el daño en el presente proceso deviene de las anomalías ocurridas en torno a la adición y ejecución del convenio 648 de 2017 explicadas en el acápite anterior, las singularidades presentadas en este afectaron el patrimonio del Estado en cuantía de **CINCUENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS (\$55.456.060)**.

La cual se visibiliza así:

a. H. 1. Sobrecostos en la actividad N° 7 proceso de esterilización y conexos	\$ 17.982.500
b. H.6. Ausencia de soportes exámenes pre quirúrgicos	\$ 1.450.000
c. H.7. procedimientos no practicados	\$ 825.000
d. Mayor valor pagado	\$ 10.000.000
e. Sin soporte de ejecución	\$ 25.198.560
TOTAL (a+b+c+d+e)	\$ 55.456.060

Se hace necesario por parte de esta Colegiatura indicar que en el presente proceso existe un resarcimiento parcial del daño patrimonial, el cual consta en radicado 2022ER0194501¹⁴ y 2023ER0082001¹⁵ por un valor de \$20.257.500 sin embargo, dado que el daño debe resarcirse en su totalidad más la indexación, esta suma se tendrá en cuenta en las consideraciones sobre las cuales se sustentará la decisión de fondo a la que haya lugar, afianzado lo anterior en el carácter de dineros públicos o recursos públicos involucrados en el daño causado a razón del convenio 648 de 2017, por lo que estos se deben recuperar de manera total y no parcial¹⁶.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 19 de noviembre de 2001 (Expediente 6094, Magistrado ponente Carlos Ignacio Jaramillo), hizo énfasis en que el pago no será completo cuando se paga con moneda desvalorizada, por tanto, se elevará a faltante la suma de \$55.456.060 y en la respectiva decisión se hará el análisis relativo al pago parcial y su indexación si a ello hubiera lugar.

Respecto al daño patrimonial al Estado, el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 estableció lo siguiente:

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión

¹⁴ Folios 228-232

¹⁵ del 12/05/2023, certificación de la transferencia bancaria realizada por el Municipio de la cuenta del DTN. Folios 310-312

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00001-00(2442) Actor: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 19 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.

El concepto de certeza absoluta del daño ha sido reiterado en el Consejo de Estado: "Es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable y ha manifestado en diferentes oportunidades que la responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria y, por lo tanto, es independiente y autónoma, distinta de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por la misma conducta, pues lo que en el proceso de responsabilidad fiscal se discute es el daño patrimonial que se causa a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas atribuibles a un servidor público o persona que maneje dichos dineros, lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en que se declare responsable fiscalmente a una persona."¹⁷

Dado que el daño relacionado en líneas anteriores reúne las características de ser cierto, real y cuantificable, se procederá a establecer lo concerniente a la gestión fiscal y la conducta de los implicados.

ANÁLISIS DE LA CONDUCTA Y DE LA GESTIÓN FISCAL DESPLEGADA POR EL PRESUNTO RESPONSABLE FISCAL.

ALFREDO CASTAÑEDA RODAS

Gestión fiscal

El señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS¹⁸, identificado con número de cédula 10.124.319, quien, para la fecha de los hechos, mayo a diciembre de 2017, se desempeñaba como Secretario de Despacho código 020 grado 04 de la Secretaría de Gobierno, cargo para el cual fue nombrado a través del Decreto 023 del 30 de enero de 2017, con acta de posesión N° 002 del 01 de febrero de 2017¹⁹.

En calidad de Secretario de Despacho de la Secretaría de Gobierno, fue el encargado de suscribir los estudios previos, documentos en los cuales se fijó el presupuesto oficial y se definió el valor de aporte por parte del municipio y la desagregación de este para cada una de las actividades pactadas, el convenio donde no sólo consta el objeto de este si no la obligación de las partes, la adición en dinero realizada al convenio de asociación N° 648 de 2017.

El señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, como ordenador del gasto delegatario realizó gestión fiscal al suscribir los estudios previos, el convenio 648 de 2017 y la adición en valor y su justificación; dicha facultad en virtud de lo establecido en el Decreto N° 016 del 04 de enero de 2016, acto por el cual se efectuó una

¹⁷ Consejo de Estado en sentencias de la Sección Primera, de 30 de mayo de 2013, Radicación 63001-23-31-000-2004-00313-01

¹⁸ Folio 41 radicado 2019ER0038460

¹⁹ Folio 41-49

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 20 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

modificación al manual de contratación del municipio de Dosquebradas, decreto suscrito por el señor FERNANDO JOSÉ MUÑOZ DUQUE en calidad de Alcalde Municipal ²⁰.

A través de mencionado acto administrativo no sólo se le delegó la función de contratar sino que se le otorgó la titularidad para la disposición de los recursos relacionados con las áreas adscritas a la Secretaría de Gobierno dentro de la cual se encontraba el programa de esterilización de mascotas.

Al observar la función de ordenación del gasto delegada a través del Decreto 016 del 04 de enero de 2016 al Secretario de Gobierno, esta instancia concluye que dicho cargo ejecuta funciones directas de gestión fiscal, al ser ordenador del gasto y gestor del cumplimiento de las metas de la dependencia a su cargo.

Conducta

De lo reportado por la auditoría e investigado, se encuentran las deficiencias percatadas con relación a sobrecostos detectados en la adición realizada del convenio de asociación N° 648 de 2017, así mismo se presentaron irregularidades con relación a ítems contemplados en aquella y en la ejecución del actividades pactadas tanto para los estudios previos, convenio y adición, las cuales generaron un daño patrimonial al Estado, que se encuentra debidamente cuantificado en el acápite correspondiente.

El señor Alfredo Castañeda Rodas, suscribió la justificación sobre la que se edifica la adición al convenio 648 de 2017, dentro de la cual existen irregularidades con relación al deber de analizar los costos en los que incurriría la entidad por cada uno de los ítems ya planteados, la adición debía obedecer a criterios reales tanto de justificación como en asignación de los valores, sin embargo, estos no fueron aplicados por el entonces Secretario de Gobierno, así mismo se esperaba que dichos valores fueran similares a los establecidos en los estudios previos para cada uno de los ítems allí expuestos los cuales sirvieron de base para establecer el presupuesto oficial para cubrir la necesidad en cuanto a tenencia de mascotas, empero, teniendo dicha guía o derrotero no fue aplicado por el señor Castañeda, pero tampoco se encuentran explicaciones o justificaciones del por qué acrecentó el valor para determinadas actividades, lo que conlleva a establecer que existió desidia y negligencia en la promoción, protección y uso racional de los recursos públicos, pues como pudo comprobarse para el caso que atañe se contrató con sobrecostos, los cuales representan un valor de **\$17.982.500** por un lado.

De otro lado y como fue anunciado, se encuentran mayores valores pagados y no justificados para el ítem de coordinación apoyo logístico (papelería, lapiceros, anchetas, bolsas heces, tablas, camiseta) pues el mismo fue pactado por **\$10.000.000**, pero este no tiene justificación de cómo le fue asignado el valor a dicha actividad, no se encuentra similar en los estudios previos ni tampoco se encuentra prueba o indicio de su ejecución, así como los soportes que permitan evidenciar el cumplimiento de los ítems de refrigerios, recordatorio para los animales y recordatorios sensibilizaciones, así como lo indicado para los hechos relacionados con los exámenes prequirúrgicos y las esterilizaciones no practicadas, los cuales en cuantía representan un valor de **\$27.473.560**.

²⁰ Folio 19 cd _manual de contratación

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

Con relación a los motivos que dieron origen al proceso, el señor Alfredo Castañeda en versión libre explicó²¹ que no fue él, el encargado de proyectar los estudios previos, pues indica que la administración municipal *"en cabeza del señor Alcalde el Dr. Fernando José Muñoz, decidió celebrar un convenio interadministrativo con la fundación visión, para tal fin la secretaría administrativa y de las tics quien en el año 2016 había realizado los estudios previos para un convenio similar, por valor de 350 millones, se encargó de realizar dichos estudios (...), la secretaría contaba con un asesor externo para contratos el Sr. Julián Andrés Sánchez y el Doctor Carlos Elías Márquez abogado de profesión y director operativo de la secretaría de gobierno, y quien en el 2016 había sido supervisor del anterior contrato y conocía ampliamente la fundación (..) Les solicite que revisaran lo del estudio de mercado le solicité que esto toda vez que frecuentemente hacían en estudios de mercado basándose en el SECOP."*

Agregó que el señor Carlos Elías Márquez había firmado y revisado los estudios previos del convenio del 2016 que tenía similar objeto al celebrado en el año 2017, *"yo revise lo relativo a documentación presentada y que se podía verificar por teléfono o yendo a la entidad, resaltó que se apoyó en el señor MARQUEZ en lo relativo a este convenio por su experiencia inmediata con el convenio anterior además porque consideré que era el idóneo porque fue supervisor del convenio celebrado en 2016 y había dado una calificación el contratista de un promedio de 20/20, es decir, una calificación excelente."*

Hace un recuento indicando que se posesionó y que no recibió el cargo de otro funcionario ni le hicieron inducción real del cargo, explica que *"no disculpa su actuar, si no que quiere que la contraloría entienda que se apoyó de los funcionarios que llevaba más tiempo y tenían la experiencia en el tema contractual, por eso no objeté en ningún momento los estudios previos ni la orden de nombrar al Carlos Elías Márquez como supervisor pese a que yo quería que fuera otra persona, agrega que nunca fue informado de anomalías o similares con relación al convenio de asociación."*

En lo relativo al tema de los sobrecostos presentados en la adición esta Colegiatura considera que estos fueron ocasionados por la ausencia de una etapa de planeación adecuada para todo el convenio de asociación, la falta de realización de consultas y cotizaciones para establecer los precios del mercado real con el fin de edificar un presupuesto oficial acorde a la necesidad que se pretendía satisfacer y que pudiera a la vez derivarse en unos costos acordes y establecidos para la adición realizada, sin embargo, se denota que esta fue producto de la improvisación.

Al respecto considera esta instancia, que, como ordenador del gasto, le concernía realizar los estudios de mercado o de precio necesarios o al menos un cotejo para identificar plenamente el valor de la adición y su división para cada ítem y con mayor razón desplegar las acciones necesarias para que no se causara daño patrimonial al Estado, pues dicha responsabilidad estaba dentro de la órbita de las funciones delegadas, acto administrativo del cual se extrae lo siguiente: *"Sin perjuicio de las excepciones y prohibiciones establecidas en esta Resolución, corresponderá al delegatario tramitar y culminar las actuaciones administrativas propias de la actividad contractual, es decir, expedir todos los actos administrativos y celebrar todos los actos jurídicos precontractuales, contractuales y post contractuales propios de la contratación de la entidad"*.

En lo atinente a su deber de vigilancia manifestó que, *"en las actividades propuestas por la administración, la fundación visión, se hacía presente con charlas, explicando los"*

²¹ (folios 174-180)

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

procedimientos y la tenencia responsable de animales de compañía y brigadas de salud”, las cuales dice que pudo verificar personalmente y que no detectó ninguna irregularidad.

Agregó que en calidad de Secretario de Gobierno estuvo pendiente de las actividades de *“la fundación visión programadas por la administración municipal compromiso de todos y por la fundación visión para acompañar el cumplimiento de los objetivos de dicho convenio y que como programa de la secretaria de gobierno le permitía cumplir metal del plan de desarrollo”*, pero que la *“revisión y verificación de los informes y demás soportes de las actividades para la autorización de pagos, correspondían al supervisor, para este caso el señor Carlos Elías Márquez, quien nunca le pidió apoyo para revisión ni manifestó algún inconveniente verbal o escrito”*.

En lo referente a las irregularidades presentadas en la ejecución del convenio de asociación relacionado en el presente proceso, las cuales conllevaron a la ocurrencia de un daño patrimonial al Estado; desde los estudios previos se tuvo concebido la figura de la supervisión, misma que se materializó con la firma del acto contractual 648 de 2017, dejando esta función en cabeza del entonces Director Operativo de la Secretaría de Gobierno, esto es, el señor CARLOS ELIAS MARQUEZ VALENCIA; pero no puede perderse de vista que el señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, quien fungía como ordenador del gasto en lo relativo a temas de la Secretaría para la cual prestaba sus servicios, debía ejercer control y vigilancia sobre su delegación.

Argumenta con relación al supervisor, que recibió la orden directa del despacho que el señor Carlos Elías debía ejercer tales funciones pues tenía experiencia como supervisor del convenio anterior y lo había hecho bien, inclusive también por ser segundo al mando de la Secretaría de Gobierno.

En lo que respecta a lo explicado por el vinculado, considera esta instancia que el ordenador del gasto es responsable de la vigilancia y control de la ejecución de dicho gasto encomendado y del contrato por lo cual es quien debe designar el supervisor, pese a que esta premisa se cumplió, se extracta de las pruebas que reposan en el expediente que el señor Castañeda Rodas omitió desplegar acciones para vigilar la correcta y apropiada ejecución del convenio de asociación 648 de 2017.

Si bien es cierto y como fue manifestado por el hoy presunto responsable, este delegó la supervisión; no es menos cierto que, en virtud de esa delegación, no podía sustraerse de la responsabilidad propia de su cargo, la cual le confería la obligación de ser vigilante de la adecuada inversión y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, transgrediendo con lo anterior lo establecido en el estatuto de contratación, en cuanto al principio de responsabilidad.

Es claro para esta Colegiatura en referencia a la delegación de supervisión, que el señor CASTAÑEDA RODAS no podía sustraerse de la responsabilidad propia de su cargo, la cual le confería la obligación de ser vigilante de la adecuada inversión y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, máxime cuando estos recursos iban dirigidos al cumplimiento de los fines esenciales del Estado en materia de convivencia ciudadana- tenencia responsable de mascotas.

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

En lo referente a la conducta, es claro para este órgano colegiado que al ordenador del gasto le asistían deberes funcionales y legales como los de vigilancia y control tanto para la delegación realizada al supervisor como para cada una de las etapas surtidas en el convenio, máxime cuando estaba en juego el cumplimiento de la necesidad propuesta para dicho proceso de contratación con recursos del estado, sin embargo, es evidente que estas fueron nulas, lo que permitió que se generara un daño patrimonial con cargo al erario.

Es claro entonces, que el control y seguimiento que debe adelantar el gestor fiscal en torno al compromiso de los recursos públicos, es una actividad que exige el despliegue de acciones tendientes a verificar y comprobar la veracidad de la información no obstante el principio de la buena fe y la no realización de estas, claramente demuestra la omisión del responsable que tenía a cargo dicha función.

Por tanto, las exculpaciones esgrimidas en la versión libre rendida por el señor Alfredo Castañeda Rodas, no pueden ser aceptadas por esta colegiatura, pues se denota una negligencia cometida por este, en el ejercicio de sus funciones delegadas como ordenador del gasto.

De acuerdo con lo anterior, este Despacho considera que el señor Castañeda incurrió en culpa grave al desconocer lo establecido por el numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, y que a su tenor indica:

1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. (subrayas fuera de texto).

Lo anterior en consuno con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993:

“Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

En anuencia con lo anterior, su conducta no tiene justificación y la misma se enmarca dentro de los parámetros establecidos en artículo 63 del Código Civil, dado que no actuó con diligencia y acuciosidad con relación a la ejecución del convenio 648 de 2017, atención y cuidado que deben predicar quienes administran recursos públicos, de acuerdo con lo anterior esta Colegiatura endilgará en contra del citado presunto responsable, responsabilidad fiscal a título de CULPA GRAVE.

Dentro del expediente no reposa prueba documental, testimonial, informe u otro similar en favor del señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, que exculpe las omisiones cometidas tanto en la adición en la cual se probó la existencia de sobre costos, como en la etapa de ejecución pues no hay nada que justifique su negligencia al deber funcional de vigilar la ejecución del convenio y de requerir información al supervisor del cumplimiento del objeto contractual establecido, o en su defecto solicitar informes del estado de los procesos contractuales, emitir circulares o memorandos recordando a los funcionarios el deber de cuidado que se debe predicar para que estuvieran atentos a la correcta ejecución e inversión de los recursos públicos.

  CONTRALORÍA <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small>	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 24 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

Sus omisiones permitieron que del municipio egresaran recursos, entregados al contratista en la totalidad del valor del convenio, pese a que como se encuentra probado existieron irregularidades en torno a la adición de la cual fue objeto y la ejecución de este, permitiendo que el Estado asumiera sobrecostos, pagara un mayor valor sin fundamento y se le pagara al asociado por el total de las actividades pese a que existen pruebas de las deficiencias en estas, mismos que no tienen asidero, conllevando lo anterior a que se ocasionara un daño patrimonial al Estado por una suma de \$55.456.060.

CARLOS ELIAS MARQUEZ VALENCIA

Gestión fiscal

El señor **CARLOS ELIAS MARQUEZ VALENCIA**²², identificado con número de cedula 18.511.156, quien, para la fecha de los hechos, mayo a diciembre de 2017, se desempeñaba como Director Operativo de la Secretaría de Gobierno del municipio de Dosquebradas de acuerdo con Decreto de nombramiento 240 del 24 de agosto de 2016, Acta de Posesión con fecha 26 de agosto de 2016, suscriptor de los estudios previos y designado como supervisor del convenio de asociación N° 648 de 2017.²³

El señor CARLOS ELIAS MARQUEZ VALENCIA ejerció actos de gestión fiscal; al suscribir la justificación de la adición al convenio 648 de 2017 mediante la cual emitió el aval para el compromiso de los recursos públicos en cuantía y bajo las condiciones allí establecidas, para que estos fueran dispuestos por la entidad para la suscripción de la adición y ejecución del convenio de asociación y al realizar funciones en calidad de supervisor del contrato, autorizó los pagos al contratista²⁴; venía que produjo un acto de disposición de los recursos públicos, teniendo en cuenta que su función principal era la de ejercer vigilancia en la ejecución del convenio, con el fin de proteger los intereses y recursos del Estado.

Consecuencia de lo anterior, indefectiblemente se puede afirmar que dadas las funciones otorgadas y la disposición que realizó de los recursos del convenio de asociación 648 de 2017, el señor Carlos Elías Márquez Valencia, actuó como gestor fiscal.

Conducta

El señor Márquez Valencia, en atención al objeto de esta investigación en versión libre ²⁵y con relación a los estudios previos explicó que estos, *“los elaboraba un abogado contratista de la secretaria de gobierno, este funcionario me entregaba en el documento y me sensibilizaba los datos y la información que en el reposaba, yo dentro de la confianza que le tenía firmaba sin hacer otra revisión.”*

Por otro lado, y en referencia de la ejecución del contrato, arguyó que *el contratista presentaba el informe con registro fotográfico y prueba de las actividades, las cuales eran revisadas por un abogado externo asignado a la secretaria, este hacia la revisión y me lo*

²² Folio 19 cd archivo hojas de vida Carlos Elías Márquez

²³ Folio 111 convenio 648 de 2017.

²⁴ radicado 2018ER0042539 del 27/04/2018. Carpeta convenio 740 -2016.

²⁵ (fl 181)

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

entregaba a mi como supervisor, yo revisaba aspectos como fotografías, encuestas, no se hacía una labor eficiente por el cumulo de trabajo, pero esas actas si las revisaba antes de firmar.

Agregó que su designación como supervisor obedeció al cargo que venía desempeñando como director Operativo, *ya que en ese cargo recaía la supervisión de los contratos de altas cuantías, o complejos, manifestó que tenía cargo la supervisión de más o menos 100 contratos.*

Indicó que acompañó varias veces la ejecución del convenio 648, al hacerse presente en las diferentes actividades programadas por la Alcaldía, y que una auxiliar hacía las llamadas para verificar la prestación del servicio de la esterilización de mascotas, por último, enfatizó que se *"atiene y allana a los que las pruebas y la Contraloría al respecto decida."*

Este Despacho analizando los argumentos expuestos en la versión libre y las pruebas recaudadas en el transcurso de la investigación con los cuales se denota, que el antes citado, debía propender por la ejecución del convenio a cabalidad y la protección de los recursos del Estado.

Aunado a lo anterior, suscribió la justificación a la primera adición, así como un anexo donde se cuantifican las actividades; al revisar el contenido del cuadro se denota que se incluyeron ítems que si bien es cierto tienen relación con el objeto del convenio, el valor asignado a cada uno de ellos no se encuentra justificado y menos tiene similitud con lo establecido en los estudios previos, denotándose con lo anterior que no hubo verificación minuciosa respecto a los costos, riesgos y ventajas que soportaran la adición, con relación a la modificación del contrato, llevada a cabo a través de adición en valor, la Corte Constitucional en sentencia C-153 de 2017, resaltó que esta debe ***obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal.*** De lo anterior y como pudo comprobarse, dentro de los ítems incluidos en la adición existieron sobrecostos, evidenciándose una desidia por parte del supervisor con relación a la protección de los recursos del Estado, pues no se encuentra soporte de que factores o a que cotejo obedeció la asignación de esos ítems.

De igual forma como lo fue enunciado en el acápite correspondiente a la gestión fiscal, el señor Carlos Elías Márquez Valencia, en calidad de supervisor debía cumplir con lo dispuesto en el manual de contratación Decreto 555 de 2013²⁶ y sus modificaciones, adoptado para el municipio de Dosquebradas, los estudios previos y el convenio celebrado para la esterilización de mascotas, este último en cuya clausula sexta se estableció que: la supervisión será ejercida por el Secretario de Gobierno o a quien este delegue, en relación con las obligaciones se hizo referencia a que son las contenidas en las normas que rigen la materia.

En el manual de contratación adoptado para el municipio de Dosquebradas a través del Decreto 555 de 2013 y sus modificaciones existe un capítulo correspondiente para el tema de la supervisión e interventoría (capítulo IX), en el cual se recalca el alcance de la supervisión en los siguientes términos:

²⁶ Folio 19 cd manual de contratación.

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

"La función de supervisión implica acciones de carácter técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, todas ellas con la finalidad de verificar el fiel cumplimiento del objeto pactado en el contrato y la satisfacción de los intereses del municipio de Dosquebradas, premisa fundamental de la contratación pública."

A su vez y a la luz de los principios de moralidad, eficiencia, economía, efectividad, transparencia e imparcialidad, el supervisor de acuerdo al manual de contratación debía propender por

c) velará por que los recursos asignados para la ejecución del contrato, sean ejecutados en forma adecuada.

De igual forma y dentro de las finalidades de la supervisión establecidos en el tan mencionado manual de contratación, se establecieron la que se relaciona a continuación, entre otras:

"d. Garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos aplicados a los contratos.

e. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas.

En cuanto a las prohibiciones del supervisor se resalta: 1. Certificar como recibida a satisfacción obra o servicio que no ha sido ejecutada a cabalidad.

Se tiene que el designado debía desplegar acciones de control y vigilancia sobre el convenio de asociación, sin embargo, no ejerció dicha labor de forma adecuada, autorizó el pago de la totalidad de los recursos comprometidos en el mencionado convenio²⁷, cuando de bulto salta a la vista que se presentaron irregularidades que ocasionaron un daño al patrimonio del Estado, situación que se generó debido a la insuficiente o casi nula labor de supervisión ejercida por este.

Encuentra esta Colegiatura una serie de anomalías cometidas por el señor CARLOS ELIAS, las cuales evidencian la omisión del cumplimiento de su deber funcional, como supervisor, no hay actas específicas de supervisión donde se evidencia el seguimiento ejercido por éste a la ejecución del contrato, ni visitas a los sitios donde se realizaron las actividades con el fin de verificar su cumplimiento y la veracidad de la información entregada por el contratista, pese a que el manual de contratación lo facultaba para realizar una supervisión técnica, "administrativa, financiera, contable y jurídica, todas ellas con la finalidad de verificar el fiel cumplimiento del objeto pactado en el contrato y la satisfacción de los intereses del municipio de Dosquebradas".

De acuerdo con lo anterior, esta instancia considera que el Señor MARQUEZ VALENCIA, incurrió en culpa grave al desconocer lo dispuesto artículo 26 de la Ley 80 de 1993, numerales 1 y 4, el Decreto 555 de 2003 (manual de contratación) y la cláusula sexta del convenio de asociación, esto en consonancia con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, referente a los supervisores, al no efectuar un oportuno seguimiento a la ejecución del contrato verificando que las actividades que tenía que ejecutar el contratista, las llevara a cabalidad, con el fin de proteger los derechos de la entidad.

²⁷ Actas de pago folio 19 cd, radicado 2023ER0136831, folio 358-360 comprobantes de egreso del recurso

		AUTO N° 010
		FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
		PÁGINA 27 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774		

Al omitir desplegar acciones para vigilar la correcta y adecuada ejecución del convenio 648 de 2017, con recursos del Sistema General de Participaciones con miras a suplir las necesidades presentadas en materia de convivencia ciudadana; ocasionó que los fines trazados en el referido proceso contractual, no se logaran, dado que al no ejercer el debido control sobre la ejecución del convenio realizado por el asociado FUNDACION VISION y al no ejercer su labor como supervisor, permitió que el municipio pagara al contratista la totalidad del contrato, cuando existen pruebas fehacientes de las irregularidades cometidas en la ejecución del convenio 648 de 2017.

Dado que el señor CARLOS ELIAS MARQUEZ VALENCIA, al omitir desplegar acciones para vigilar la correcta y apropiada ejecución del convenio de asociación 648 de 2017, el cual llevaba inmerso recursos del Sistema General de Participaciones, su conducta no tiene justificación y la misma se enmarca dentro de los parámetros establecidos el artículo 63 del Código Civil y el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, dado que no actuó con diligencia y acuciosidad con relación a la ejecución del convenio 648 de 2017, atención y cuidado que deben predicar quienes administran recursos públicos, de acuerdo con lo anterior esta Colegiatura endilgará en contra del citado presunto responsable, responsabilidad fiscal a título de CULPA GRAVE.

Sus omisiones permitieron que del municipio egresaran recursos, pagados al contratista en la totalidad del valor del convenio, pese a que como se encuentra probado existieron irregularidades en torno a la celebración y ejecución de este, y que el Estado asumiera sobrecostos, mismos que no tienen asidero, conllevando lo anterior a que se ocasionara un daño patrimonial al Estado por una suma de \$55.456.060.

- **FUNDACIÓN VISIÓN**

Gestión fiscal

FUNDACION VISION Nit 900.580.254-6, representada legalmente por el señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes, identificado con número de cédula 10.126.918²⁸, o quien haga sus veces, en calidad de asociado - contratista para la fecha de los hechos del convenio de asociación 648 de 2017, tiene la calidad de gestor fiscal porque colabora con la administración en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en este caso especial, para ejecutar las políticas de tenencia responsable de animales en el municipio de Dosquebradas.

Por regla general, los contratistas del Estado no administran recursos públicos y son excepcionales los supuestos en que lo hacen. "...el pago de la contraprestación, pese a que se realiza con recursos públicos, no implica que el contrato involucre la administración de dichos recursos, toda vez que el valor pagado por la Administración es la contraprestación normal por las obligaciones cumplidas por el particular en favor de aquella. Por ello, una vez recibido el pago de dichos recursos forman parte del patrimonio del particular, por lo que dejan de ser recursos públicos y el contratista puede disponer de ellos libremente".

Sin embargo, también existen excepciones a la regla trazada, pues para establecer si se ejerció o no gestión fiscal, esto debe valorarse de acuerdo con las

²⁸ Folio 19 y 111 cd

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

circunstancias que rodean cada caso conforme a las reglas contractuales teniendo en cuenta la habilitación jurídica y material dada al contratista para el manejo de los recursos públicos.

La habilitación dada a la FUNDACION VISION por la entidad territorial a través del convenio 648, por sí sola no trae implícita una gestión fiscal; pero cuando se analiza detenidamente lo relativo a los aportes, el objeto del convenio y las obligaciones contenidas, se denota la legitimación jurídica y material para la disposición sobre los recursos del estado que ejerció dicha asociación.

En este especial caso el contratista – asociado , ejerció actos de gestión fiscal al ser colaborador del Estado en razón al convenio de asociación; convenio que se encuentra enmarcado dentro de los descritos en el artículo 355 de la Constitución Política, esta clase de actos tienen unas características especiales tal como se advierte en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 con relación a su finalidad "(...) debe ser el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones de la entidad estatal".

De acuerdo con tesis esgrimida por el Consejo de Estado en Sentencia 2009-00170/46963 ²⁹ respecto al convenio de asociación advierte que con este no se pretende trasladar el ejercicio de funciones administrativas, si no que su objetivo es "para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares", por tanto, se entiende que la autoridad mantiene el control de la actividad, solo que se asocia con un particular para desarrollarla."

Añade el alto tribunal que estos convenios "no suponen una relación conmutativa, ya que la entrega del aporte o el cumplimiento de alguna obligación no podría considerarse equivalente a lo hecho por la otra parte, pues todo se hace en virtud de una finalidad común y ello impide que se configure esa correspondencia. Asimismo, si el aporte de la entidad es en dinero, esta no puede limitarse a entregarlo y transferir la ejecución de la actividad al particular, pues ello daría lugar a un contrato conmutativo, por el cual la primera paga el servicio, actividad o bien proporcionado por el segundo, lo que desdejaría la ejecución conjunta."

Es de resaltar que en el convenio de asociación se hace una unión de esfuerzos encaminados a lograr un mismo fin "que, aunque es compartido por las partes, está determinado principalmente por el cumplimiento de los cometidos y finalidades asignadas por la ley a la entidad pública No hay, por ello, una relación patrimonial de orden conmutativo, porque el particular no obra con el ánimo de obtener una remuneración, sino, estrictamente, con el propósito de juntar sus esfuerzos con los de la administración para el desarrollo de las actividades que a ella corresponden, que es, como se ha indicado, el lugar donde se explica la ausencia de contraprestación."

Si un contrato genera una relación conmutativa de tipo patrimonial, no podrá ser calificado como un contrato de fomento o como un convenio de asociación, sino que se deberá analizar su naturaleza en otra figura contractual, aún en las hipótesis en que las partes hagan aportes, pues los mismos no tienen por fin satisfacer una necesidad patrimonial o presupuestal de una de las partes, sino de redundar en beneficio del objeto del convenio.

²⁹ Sentencia 2009-00170/46963 de abril 3 de 2020 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B Rad.: 20001-23-31-000-2009-00170-01(46963) consejero Ponente: Dr. Ramiro Pazos Guerrero Actor: Fundación de Profesionales por el Cesar para el Desarrollo Social y Comunitario- Proceso Demandado: departamento del Cesar Referencia: controversias contractuales Bogotá, D.C., tres de abril de dos mil veinte.

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 29 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

En los convenios de asociación, como se trata de la ejecución de actividades que la ley ha asignado a la entidad estatal, pero que se desarrollan en colaboración con un particular, ésta normalmente es la que detenta la dirección y seguimiento del objeto e imparte instrucciones para lograr dicho fin (...)"

Para el caso específico del convenio de asociación N° 648 de 2017, en los estudios previos se tuvo previsto los aportes mutuos así: El municipio aportó la suma de \$500.000.000 y FUNDACIÓN VISIÓN \$150.000.000 mismo que fue adicionado en valor de \$110.875.000 por parte del municipio, y sin bien a la luz del contenido del convenio este traía impuestas unas obligaciones para cada una de las partes, es claro para esta Colegiatura que la fundación estaba colaborando con el Estado en la consecución de los fines trazados en materia de convivencia ciudadana en el Municipio de Dosquebradas; por tanto los recursos desembolsados por la entidad territorial con el fin de que se materializara lo dispuesto en los estudios previos y en el convenio 648 no perdieron su naturaleza de públicos y menos dejaron de pertenecer al patrimonio estatal, pues por la característica especial del convenio de asociación el municipio en atención al desarrollo conjunto de las actividades establecidas en la minuta del contrato, desembolsó el dinero como aporte, con el fin que este fuese usado en lo ya determinado en los documentos pre y contractuales.

A lo anterior y teniendo en cuenta el fin perseguido por el convenio, se debe indicar que la FUNDACION VISION ejerció actos de gestión fiscal al coadyuvar a la entidad con miras a satisfacer las necesidades presentadas, al usar los recursos del estado, desembolsados como aportes para el cumplimiento del objeto del convenio ya mencionado, tuvo la capacidad de decisión sobre la utilización de los dineros del erario.

De acuerdo con lo anterior, poniendo de presente el objeto del convenio de asociación y las obligaciones inherentes al mismo; al contratista le comporta una relación de conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal. Como parte contractual se obligaba a ejecutar cada una de las actividades establecidas en el objeto de dicho convenio, lo que lo hace co-responsable directo de la suerte que podía alcanzar el cumplimiento de este, contribuyendo su omisión a la producción del daño patrimonial; al no haberse desplegado las acciones respectivas para su cabal ejecución.

Con la celebración del convenio 648 de 2017 el asociado quedó revestido de la titularidad para gestionar todo lo relativo al debido cumplimiento de este en favor de la entidad contratante y más aun de la población beneficiada con el objeto, persiguiendo un fin social.

Conducta

El asociado FUNDACION VISION, incurrió en CULPA GRAVE por apropiarse de los recursos no ejecutados, y al no realizar las obligaciones impuestas en el convenio de asociación 648 de 2017, situaciones que fueron evidenciadas en el acápite de hechos irregulares que ocasionaron un detrimento patrimonial al estado.

El vinculado, desatendió u omitió de manera gravemente culposa la ejecución del convenio 648 de 2017, el contratista debió desplegar acciones oportunas y efectivas tendientes a cumplir con las obligaciones legales, contractuales atribuidas a este.

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 30 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

En perspectiva del daño patrimonial al Estado, esta instancia considera que la gestión del asociado respecto al cumplimiento del convenio fue insuficiente, pues no ejecutó sus obligaciones contractuales conforme a lo estipulado en estudios previos y minuta contractual, incumpliendo sus deberes; de igual forma presentó informes de ejecución, que dan cuenta de un aparente desarrollo satisfactorio del convenio, sin embargo; las pruebas allegadas a la presente actuación demuestran lo contrario.

Así mismo recibió, por parte del municipio recursos que no tienen asidero ni justificación como los de mayor valor pagado, reclamó como suyos los recursos del Estado y que fueron objeto de sobrecosto, dineros que acrecentaron su patrimonio empobreciendo el del municipio, de los cuales se tienen comprobada su existencia y la ocurrencia del detrimento patrimonial causado por la conducta por parte de los servidores públicos intervinientes en el proceso de contratación y el asociado contratista.

Este, en calidad de asociado –contratista además con su actuar negligente y en calidad de gestor fiscal contribuyó a la pérdida de los recursos del municipio al disponer de los aportes puestos por parte de la Alcaldía del Municipio de Dosquebradas, pese a no haber ejecutado el convenio de la forma pactada, por apropiarse de los recursos no ejecutados y que se le pagaron de más sin razón alguna.

Con lo anterior, quebrantó la colaboración impuesta por el convenio con la entidad contratante frente al desarrollo y cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la correcta inversión y ejecución de los recursos estatales.

El convenio 648 de 2017, le impuso al asociado la obligación de ejecutar este de acuerdo con lo allí convenido, sin embargo, se desprende del análisis del convenio y su ejecución sendas irregularidades que truncaron el objeto perseguido a través del acto contractual, permitiéndose además con ello que la fundación no ejecutará los aportes entregados por el municipio conforme a lo establecido en las cláusulas del convenio, conllevando lo anterior a que se ocasionara un daño patrimonial al Estado por una suma de **\$55.456.060**.

De acuerdo con lo anterior y con base en lo dispuesto por el artículo 63 del Código Civil, dado que no actuó con diligencia y acuciosidad con relación a la ejecución del convenio 648 de 2017, atención y cuidado que deben predicar quienes administran recursos públicos, de acuerdo con lo anterior este Despacho endilgará en contra del citado presunto responsable, responsabilidad fiscal a título de **CULPA GRAVE**.

DEL NEXO DE CAUSALIDAD ENTRE EL DAÑO Y LA CONDUCTA

De acuerdo con lo aquí expuesto, tenemos la existencia de un daño patrimonial proveniente de la celebración y ejecución del convenio 648 de 2017, detrimento que se cuantifica en la suma de \$55.456.060, mismo que tuvo su ocurrencia por la conducta asumida por los servidores públicos y el asociado FUNDACIÓN VISIÓN.

El valor relacionado como cuantía del daño fue pagado por el municipio de Dosquebradas por la omisión en sus funciones en la planeación, seguimiento, supervisión de los señores ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, CARLOS ELIAS MARQUEZ VALENCIA, y la FUNDACIÓN VISIÓN, esta última por incumplimiento

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

14/07/2016 hasta el 15/06/2017, tiene un valor asegurado de \$100.000.000, con coaseguro cedido a LIBERTY SEGUROS en un porcentaje del 45% y un deducible del 10% del valor de la pérdida, mínimo 3 SMLMV. Debe tenerse en cuenta que los hechos irregulares predicados en la investigación tuvieron ocurrencia entre el 22 de junio al 29 de diciembre de 2017, pues en este lapso se realizaron los pagos realizados con recursos del Estado al contratista, fechas en las cuales no se encontraba vigente la póliza **55-42-101000326**, esto es, 14/07/2016 hasta el 15/06/2017, por tanto, no se podría reclamar la indemnización derivada de esta póliza ante un eventual fallo.

Al proceso seguirán vinculadas las aseguradoras que se relacionan y por los motivos que se explican:

- SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6 y ALLIANZ SEGUROS Nit 860.026.182-5, por la póliza Global de manejo N° 55-42-101000361.
- LIBERTY SEGUROS S.A Nit. 860.039.988, por la póliza de cumplimiento N° 2806931
- SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6, por la póliza de Responsabilidad Civil Servidores Públicos N° 55-01-101000100.

Póliza global N° 55-42-101000361

El Seguro global de manejo N° **55-42-101000361**³² por lo descrito en la caratula y las condiciones generales poseen el amparo, la vigencia y la cobertura requerida, para solicitar a cargo de aquella la indemnización requerida ante un eventual fallo, este seguro tiene como tomador y asegurado al Municipio de Dosquebradas, y su objeto es: *"amparar los delitos contra la administración pública, lo mismo que los costos de la rendición y reconstrucción de cuentas por parte de empleados del sector público"*. Cuenta con un amparo denominado Empleados Públicos – y un amparo adicional de alcances fiscales -fallos con responsabilidad fiscal por un valor de \$100.000.000.

Dentro de condiciones generales se encuentra definido que la aseguradora indemnizará a la entidad afectada con sujeción a los términos, cláusulas de la póliza, *las pérdidas causada por los funcionarios de la entidad asegurada o las personas que bajo su responsabilidad lo reemplacen (...) por incurrir en conductas (...) o en alcances que por incumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias, causen menoscabo de los fondos o bienes de la entidad asegurada, siempre y cuando el hecho sea cometido dentro de la vigencia de la póliza (subrayas fuera de texto)*, estas amparan las conductas de los señores ALFREDO CASTAÑEDA RODAS y CARLOS ELIAS MARQUEZ VALENCIA, es de resaltar que dada la modalidad de la póliza, ampara los hechos que tuvieron ocurrencia dentro de la vigencia de esta.

Para el caso de la póliza global **55-42-101000361** tiene cobertura y amparo para los hechos irregulares acontecidos dentro de la vigencia de esta, esto es desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, los cuales son: pago de los ítems que no fueron ejecutados relacionado con recordatorios sensibilizaciones (\$8.948.560), Sobrecostos en la actividad N° 7 proceso de esterilización y conexos (\$ 17.982.500), Ausencia de soportes exámenes pre quirúrgicos (\$1.450.000), procedimientos no

³² Radicado 2019ER0040478 folio 53 cd

		AUTO N° 010
		FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
		PÁGINA 33 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774		

practicados (\$825.000), Mayor valor pagado y sin soporte de desarrollo (\$10.000.000), Sin soporte de ejecución- (\$25.198.560), actividades para las cuales fueron autorizados los pagos a través de las actas parciales de pago y su orden de pago así:

Acta	Fecha	Valor	PT	Fecha
1	20/06/2017	\$ 62,763,168	20172658	22/06/2017
2	17/07/2017	\$ 92,559,341	20173277	19/07/2017
3	16/08/2017	\$ 163,427,461	20173989	17/08/2017
4	18/09/2017	\$ 79,000,000	20175011	22/09/2017
5	20/10/2017	\$ 34,000,000	20175912	26/10/2017
6	04/12/2017	\$ 75,000,000	20177355	15/12/2017
7	15/12/2017	\$ 52,000,000	20177371	19/12/2017
8 y final	29/12/2017	\$ 52,125,010	20177988	29/12/2017

Por lo que las compañías **SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6** y **ALLIANZ SEGUROS Nit 860.026.182-5**, seguirán vinculadas con ocasión de mentada póliza.

Con relación a lo anterior se tiene entonces, que las conductas en las que incurrieron los señores ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, CARLOS ELIAS MARQUEZ VALENCIA, los cuales con su actuar causaron un daño patrimonial al Estado en ejercicio de sus funciones como empleados del Municipio de Dosquebradas para la fecha de los hechos, se encuentran respaldados por la póliza de manejo global a favor de entidades públicas y que dichos hechos tuvieron ocurrencia entre el mes de julio a diciembre de 2016, lapso para el cual se encontraba vigente la póliza 55-42-10-1000-326 la modalidad de seguro para esta póliza es por ocurrencia, por tanto como esta se encontraba vigente a la fecha en que se tuvo conocimiento del hecho que originó la pérdida de los recursos se mantendrá su vinculación.

Póliza de cumplimiento N° 2806931³³

Mediante escrito radicado 2019ER00110004 del 07/10/2019³⁴, presentado por el apoderado de LIBERTY SEGUROS, con relación a la vinculación de la aseguradora, menciona que "el afianzado es FUNDACIÓN VISIÓN y SECRETARIA GOBIERNO según obra en la misma póliza, por lo que, si se llegara a determinar responsabilidad de alguien ajeno a estos, no habría cobertura para ellos en esta póliza, únicamente para el afianzado, agrega que los hechos investigados deben ser aquello objeto del amparo contratado y deben haber ocurrido dentro de la vigencia de las pólizas y sus prórrogas."

Con relación a lo expuesto por la compañía aseguradora, cabe mencionar que este Despacho ha tenido en cuenta las condiciones particulares y generales de la póliza de cumplimiento N° 2806931, esta tiene un amparo que cubre los riesgos derivados del incumplimiento de todas las obligaciones del contrato, dicha póliza cuenta con el amparo, la vigencia que se requiere y tiene el cubrimiento requerido sobre las deficiencias encontradas y probadas en relación con la ejecución del convenio 648 de 2017 el cual es materia de investigación en el presente proceso.

³³ Folios 345-354

³⁴ Folios 150-152

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 34 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

Con relación a la anomalías reportadas en el desarrollo del acto contractual, se encuentran los ítems que no fueron ejecutados relacionado con los recordatorios sensibilizaciones, ausencia de soportes exámenes pre quirúrgicos, procedimientos no practicados, mayor valor pagado (coordinación logística) sin evidencia de ejecución, refrigerios y recordatorio animales que no tienen pruebas de ejecución, las cuales suman un valor de \$37.473.560, actividades para las cuales fueron autorizados los pagos a través de las actas parciales de pago relacionadas.

Así mismo, teniendo en cuenta el objeto de la póliza, esta garantía cubre los perjuicios directos derivados del incumplimiento total o parcial de las obligaciones nacidas del contrato, así como de su cumplimiento tardío o de su cumplimiento defectuoso, cuando ellos son imputables al contratista, dicho seguro además fue aprobado por el municipio y calificado como suficiente de acuerdo a los criterios establecidos en los estudios previos y en la minuta contractual.

De acuerdo con lo expuesto en las consideraciones respecto a la gestión fiscal, a la conducta del contratista; poniendo de presente que hubo deficiencias en la ejecución de las obligaciones impuestas por el convenio de asociación N° 648 de 2017 a este , y que aquellas actividades se encuentran dentro del objeto de amparo de la póliza de cumplimiento, la cual fue expedida por la aseguradora LIBERTY SEGUROS; aunado a lo anterior y verificada la modalidad de la póliza, la cual es por ocurrencia, se encuentra que esta ampara los eventos acontecidos en la vigencia establecida en la carátula de la póliza, hechos que como se ha relacionado para el convenio 648, acaecieron entre el 20/06/2017 al 29/12/2017.

En atención a lo anterior, se mantendrá la vinculación de la compañía aseguradora LIBERTY SEGUROS con ocasión de la expedición de la garantía de cumplimiento N°2806931, expedida con fecha 16/11/2017, cuenta con una vigencia desde 31/05/2017 hasta 5/09/2018, con un valor asegurado de \$142.000.000, sin deducible cuyo tomador es la Fundación Visión y beneficiario municipio de Dosquebradas.

Póliza Rc Servidores Públicos N° 55-01-101000100³⁵

Responsabilidad Civil Servidores Públicos N° 55-01-101000100, expedida por SEGUROS DEL ESTADO, con fecha 09/07/2018 con una vigencia desde 06/07/2018 hasta 16/10/2019 con prórrogas, amparo contratado perjuicio patrimonial por un valor asegurado de \$1.000.000.000 sin deducible ni coaseguro, la entidad amparada y beneficiaria es el municipio de Dosquebradas. modif.

El amparo de esta póliza son los detrimentos patrimoniales sufridos por el Estado o por terceros, como consecuencia de los actos incorrectos cometidos de forma culposa por los funcionarios asegurados. En este caso los funcionarios asegurados son los señores ALFREDO CASTAÑEDA RODAS y CARLOS ELIAS MARQUEZ VALENCIA, quienes laboraban para la fecha de los hechos en el Municipio de Dosquebradas en los cargos de Secretario de Gobierno y Director Operativo, municipio que es el tomador y asegurado en la póliza Rc.

Dentro de las cláusulas del contrato de seguro quedó pactado que la cobertura integral de la póliza se extiende a amparar las investigaciones iniciadas contra

³⁵ 2023ER0116779 del 04/07/2023 folios 341-342 y cd folio 355

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

funcionarios que desempeñaron los cargos asegurados, aun cuando al momento de presentarse la reclamación (notificación de la primera providencia proferida dentro de la investigación o primera audiencia dentro del proceso) ya no pertenezcan a la entidad asegurada.

El sistema (Claims made) bajo el cual opera la presente póliza es por notificación de investigaciones y/o procesos por primera vez durante la vigencia de la póliza derivados de hechos ocurridos en el periodo de retroactividad contratado.

El sistema de cobertura de la póliza RC Servidores Públicos N°55-01-10-1000047 es por reclamación, la cual se inició con la notificación a los funcionarios asegurados del auto de apertura N° 009 del 23 de agosto de 2019, con el cual se abrió Investigación Fiscal en contra de los señores anteriormente relacionados, notificación que se llevó a cabo el 30 de agosto de mencionado año.

Para mencionado seguro se pactó un periodo de retroactividad de dos años, *el cual se otorga siempre y cuando la póliza tomada por la entidad no haya tenido periodos interrumpidos*, con base en lo anterior, se tiene en el plenario copia de la póliza RC N° 55-01-101000033 y 55-01-101000047, expedidas por Seguros del Estado S.A, con un coaseguro de 40% cedido a Liberty Seguros; la primera con fecha de expedición del 21/07/2016 y vigencia desde 24/07/2016 hasta 15/06/2017, la segunda expedida el 31/05/2018, vigencias desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, por lo que se denota se cumple la condición requerida para que se haga efectivo el periodo de retroactividad, mismo que realizando el respectivo computo se extiende hasta el año 2016, lo que indica que existe cubrimiento para la fecha de ocurrencia de los hechos (año 2017).

De igual forma la condición de ocurrencia de los hechos en el periodo de *retroactividad contratada*, se encuentra presente, dado que los hechos investigados tuvieron lugar en el año 2017, vigencia que se encuentra inmersa en el periodo de retroactividad indicado en las condiciones de la póliza.

De acuerdo con lo expuesto la aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, identificado con Nit 860.009.578-6 continuará vinculada en calidad de tercero civilmente responsable en razón a la póliza **seguro de cumplimiento entidad estatal N° 55-01-101000100.**

Debe añadirse a lo anterior que ante un eventual fallo con responsabilidad las aseguradoras responderán hasta el límite del valor asegurado descrito en las caratulas siempre y cuando este no se encuentre mermado ni agotado y de acuerdo con el porcentaje del coaseguro cedido en las que se encuentra presente dicha figura, así mismo teniendo en cuenta el deducible cuando este aplique.

La Corte Constitucional en la sentencia C-648 del 13 de agosto de 2002 expresó que la finalidad de la vinculación de la aseguradora al proceso de responsabilidad fiscal es el resarcimiento del patrimonio público y que dicha vinculación está delimitada por el riesgo amparado:

En estas circunstancias, 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

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 36 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

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 de patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados”³⁶ (negrillas fuera de texto).

INSTANCIA

El artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, consagra que *“El proceso de responsabilidad fiscal será de única instancia cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación o de imputación de responsabilidad fiscal, según el caso, sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos y será de doble instancia cuando supere la suma señalada”*, por lo que se hace necesario determinar la menor cuantía de contratación de la entidad aquí afectada.

Para el efecto, obra en el expediente, copia de la circular 001 del 06 de enero de 2017³⁷ por medio del cual informan las cuantías para la contratación en el municipio de Dosquebradas – vigencia 2017, en la que se indica que para el año en mención la menor cuantía para contratar en mencionada entidad estaba en la suma de **\$331.972.650**

Por lo anterior, considerando que la cuantía sin indexar del daño patrimonial causado al municipio de Dosquebradas asciende a la suma de **CINCUENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS (\$55.456.060)** este Despacho dispondrá en la parte resolutive de esta providencia que el presente proceso ordinario de responsabilidad fiscal se surta por el trámite de única instancia.

OTROS CONSIDERANDOS

Mediante Auto N°009 del 23 de agosto de 2019 se decretó la práctica de prueba consistente en diligencia testimonial de la señora JENNIFER LONDOÑO RIVERA, quien para la fecha de los hechos se desempeñó como Coordinadora de la Fundación Visión, la cual se llevó a cabo el 05/06/2021; sin embargo, esta no fue útil ni concluyente con relación al tema investigado, razón por la cual no se hizo alusión de aquella dentro del contenido de este auto. mmp

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda,

RESUELVE:

PRIMERO: IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL de forma solidaria a título de culpa grave, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal, PRF-2019-00774, que se adelanta con ocasión del daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del municipio de Dosquebradas, por la suma no indexada de

³⁶ La responsabilidad fiscal y su incidencia en los seguros, Juan Manuel Díaz-Granados Ortiz

³⁷ Folio cd 19 certificación menor cuantía.

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

CINCUENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS (\$55.456.060), lo anterior de conformidad con la parte motiva de esta providencia, a las siguientes personas:

ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.124.319 quien se desempeñaba como secretario de Gobierno del municipio de Dosquebradas para la fecha de los hechos.

CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA, identificado con número de cédula de ciudadanía N°18.511.156, director Operativo de la Secretaría de Gobierno del municipio de Dosquebradas, y supervisor del convenio de asociación N° 648 de 2017.

FUNDACIÓN VISIÓN Nit 900.063.209-7 representada legalmente por el señor **Juan Carlos Velásquez Cifuentes**, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.126.918, contratista – convenio de asociación N° 648 de 2017 para la fecha de los hechos.

SEGUNDO: MANTENER en calidad de tercero civilmente responsable a las siguientes compañías

SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6 y ALLIANZ SEGUROS Nit 860.026.182-5, por la póliza

Global de manejo N° 55-42-101000361 expedida por SEGUROS DEL ESTADO Nit 860.009.578-6 con fecha 23/06/2017, con vigencias desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, tiene un valor asegurado de \$ 100.000.000, cuenta con un coaseguro cedido a ALLIANZ SEGUROS S.A en un porcentaje del 40%, y un deducible del 10% del valor de la pérdida, mínimo 3 SMLMV.

LIBERTY SEGUROS S.A Nit. 860.039.988, por la póliza

De cumplimiento N° 2806931, expedida con fecha 16/11/2017, cuenta con una vigencia desde 31/05/2017 hasta 5/09/2018, con un valor asegurado de \$ 142.000.000, sin deducible y cuyo amparo es el cumplimiento del convenio 648 de 2017, tomador fundación visión y beneficiario municipio de Dosquebradas

SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6, por la póliza

Responsabilidad Civil Servidores Públicos N° 55-01-101000100, expedida por SEGUROS DEL ESTADO, con fecha 09/07/2018 con una vigencia desde 06/07/2018 hasta 16/10/2019 con prórrogas, amparo contratado perjuicio patrimonial por un valor asegurado de \$ 1.000.000.000 sin deducible ni coaseguro, la entidad amparada y beneficiaria es el Municipio de Dosquebradas.

 	AUTO N° 010
	FECHA: 18 DE DICIEMBRE DE 2023
	PÁGINA 38 DE 39
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774	

Con base en el coaseguro cada aseguradora debe responder por la indemnización en proporción a su cuota respectiva. Lo anterior conforme a la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO **TRAMITAR EN ÚNICA INSTANCIA** el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF-2019-00774, conforme a la parte considerativa de esta providencia

CUARTO: **NOTIFICAR PERSONALMENTE** la presente providencia de conformidad con los artículos 106 de la Ley 1474 de 2011 y en los términos de los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, a través de la Secretaría Común del Grupo de Responsabilidad Fiscal de la Gerencia Departamental Colegida de Risaralda, a las personas que se relacionan a continuación:

A los investigados:

Alfredo Castañeda Rodas, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 10.124.319 en la manzana 50 casa 26 Barrio Bombay en el municipio de Dosquebradas.

Carlos Elías Márquez Valencia, identificado con número de cédula de ciudadanía N° 18.511.156, mediante el correo electrónico: cmalegales@gmail.com

Fundación Visión Nit 900.063.209-7 representada legalmente por el señor **Juan Carlos Velásquez Cifuentes**, identificado con número de cédula de ciudadanía N° **10.126.918**, a través de su apoderado de oficio el señor SANTIAGO OTALVARO MONTES identificado con numero de cedula 1.006.293.553, mediante el correo electrónico: santiago-otalvarom@unilibre.edu.co y al correo consultorio.juridico.pei@unilibre.edu.co

A las compañías aseguradoras:

- **JUAN CARLOS ZULUAGA MAESE**, identificado con número de cédula 10.246.561 y TP 33919 del CSJ apoderado de LIBERTY SEGUROS DE COLOMBIA S.A en a través del correo electrónico gerencia@zuluagamaese.com
- **SEGUROS DEL ESTADO**, a través de su apoderada general la abogada MARCELA GALINDO DUQUE, mediante el correo electrónico marcela.galindo@segurosdelestado.com
- **ALLIANZ SEGUROS**, a través de su representante legal o quien haga sus veces, mediante el correo electrónico: notificacionesjudiciales@allianz.co

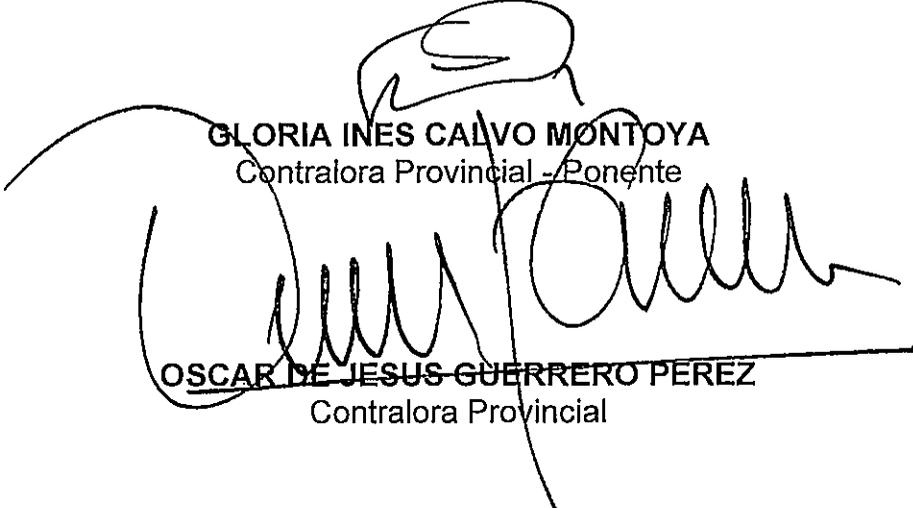
QUINTO: **TRASLADO.** De conformidad con lo previsto en el artículo 50 de la Ley 610 de 2000, surtida la notificación personal, se hace saber a cada uno de los presuntos responsables fiscales, a sus apoderados de oficio, de confianza y al apoderado del tercero civilmente

**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2019-0774**

responsable, que disponen de un término de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación del presente auto, para presentar los Argumentos de Defensa frente a la imputación efectuada, así como para solicitar y aportar las pruebas que pretendan hacer valer, los cuales habrán de ser radicados en la oficina de la Secretaria Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, ubicada en Carrera 10 # 42-29 Barrio Maraya en la ciudad de Pereira, o a través del correo electrónico: ana.restrepo@contraloria.gov.co advirtiéndole que durante dicho término el expediente permanecerá disponible en la Secretaria Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, ubicada en la dirección que se registró anteriormente

SEXTO: RECURSOS. Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



GLORIA INES CALVO MONTOYA
Contralora Provincial - Ponente

OSCAR DE JESUS GUERRERO PEREZ
Contralora Provincial



MÓNICA ANDREA PÉREZ ALARCÓN
Gerente Departamental

Proyectó: Paula Andrea Ázate Gallego
Profesional Universitario
Grupo de Responsabilidad Fiscal.

Revisó: James Álvarez Lenis.
Coordinador de Gestión.

