



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, treinta (30) de junio de dos mil veintitrés (2023)

RADICADO N.º: 73001-33-33-004-2021-00065-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: RICARDO GUARNIZO MORALES
DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Tema: Nulidad fallo con responsabilidad fiscal.

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia, sin que se observe nulidad que invalide lo actuado dentro del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **RICARDO GUARNIZO MORALES** en contra de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL TOLIMA**, radicado bajo el No. **73001-33-33-004-2021-00065-00**.

1. Pretensiones

De acuerdo con la demanda¹, las mismas se contraen a:

- 1.1. Que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en el Fallo No. 003 del 06 de febrero de 2020, que resolvió fallar con responsabilidad a título de culpa grave y en el Auto No. 473 del 12 de noviembre de 2020, por medio del cual se confirmó el aludido Fallo con Responsabilidad Fiscal.
- 1.2. Que como consecuencia de la anterior nulidad y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la Entidad demandada a indemnizar los perjuicios materiales e inmateriales causados al demandante con la decisión de declararlo responsable fiscal dentro del proceso No. 2015-01326, los cuales se estiman en la suma de treinta y seis millones ciento cincuenta mil novecientos setenta y un pesos (\$36.150.971), más los intereses que se causen a la fecha efectiva de la sentencia.
- 1.3. Condenar a la Entidad demandada a pagar los intereses moratorios causados por los dineros ya cancelados por el actor.
- 1.4. Condenar a la Contraloría General de la República a pagar las costas del proceso, las agencias en derecho y demás gastos que se presenten en este proceso.
- 1.5. Condenar a la demandada a actualizar las sumas y a pagar las mismas conforme lo dispone la Ley 1437 de 2011.

¹ Fls. 3 y 4 archivo Pdf 003EscritoDemandaAnexos.

2. Hechos

Fundamenta sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos²:

- 2.1.** El Municipio de Purificación (Tol.), a través de su representante legal, señor Ricardo Guarnizo Morales, suscribió con la Asociación Visión y Liderazgo Colombia Paz y Vida – ASVILCO, el Contrato de Suministro No.137 del 27 de junio de 2014, cuyo objeto era suministrar alimentación escolar a los estudiantes de las instituciones educativas rurales de ese Municipio, por un valor de seiscientos dos millones novecientos ochenta y ocho mil pesos (\$602.988.000).
- 2.2.** En cumplimiento de las Leyes 80 de 1993, 1474 de 2011 y demás normas complementarias, el señor Guarnizo Morales, como Alcalde de Purificación no sólo designó un supervisor para el Contrato de Suministro No. 137 de 2014, sino que además, nombró personal de apoyo a la supervisión para que ejercieran vigilancia estricta a la entrega de la alimentación a los estudiantes de los establecimientos educativos.
- 2.3.** Que el Contrato No. 137 de 2014, se liquidó el 17 de febrero de 2015, donde las partes se declararon a paz y salvo por todo concepto. Ello después de haber sido revisada la ejecución contractual por el Supervisor y la Oficina Jurídica del Municipio.
- 2.4.** La Contraloría General de la República realizó una auditoría en el Municipio de Purificación (Tol.), frente al periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2014, en donde evidenció el Hallazgo No. 24425 en la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014.
- 2.5.** El 04 de febrero de 2016, el Ente de Control profirió Auto de Apertura del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 0095 y el 06 de febrero de 2020, profirió el Fallo No. 003 con responsabilidad fiscal en donde resultó condenado el señor Ricardo Guarnizo Morales.
- 2.6.** El 12 de noviembre de 2020, la Entidad demandada profirió el Auto No. 473, por medio del cual resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el anterior fallo de responsabilidad fiscal confirmando el mismo y condenando al señor Ricardo Guarnizo Morales a pagar la suma de treinta y seis millones ciento cincuenta mil novecientos setenta y un pesos (\$36.150.971).
- 2.7.** La decisión adoptada por la Contraloría General de la República desconoció el artículo 29 Constitucional, al no haber dado el valor probatorio que corresponde a los actos administrativos que profirieron los Rectores de los establecimientos educativos, en cuanto a la prestación efectiva del servicio.

² Folios 4 a 10 archivo Pdf 003EscritoDemnadaAnexos.

- 2.8.** Además de lo anterior, el Informe Técnico que estableció la certeza del daño y la cuantía del mismo por parte del Ente demandado, incurrió desde su formación e incorporación al proceso, en insalvables errores que vulneraron el derecho fundamental al debido proceso y defensa del actor, situación que se omitió al momento de emitir el fallo con responsabilidad fiscal, pues la Contadora designada para rendirlo sustituyó al fallador del proceso y *en una evidente extralimitación de sus funciones* solicitó información a través de documentos a los Rectores de las Instituciones Educativas y a la Administración Municipal de Purificación (Tol.), que posteriormente se convirtió en prueba soporte tanto del primer informe, como del informe complementario y que posteriormente fueron incorporadas al proceso de manera ilegal, pues sólo el fallador puede decretar pruebas solicitadas o aportadas por las partes.
- 2.9.** Adicionalmente en el Fallo con Responsabilidad Fiscal se omitió valorar la prueba documental legalmente aportada, esto es, cinco (5) certificaciones mensuales a partir del mes de agosto de 2014, firmadas por los Rectores de las Instituciones Educativas, además de las cuatro (4) certificaciones suscritas por el supervisor del contrato y una (1) certificación adicional firmada por el supervisor junto con las tres personas contratadas para prestarle apoyo, todas las cuales constituían soporte de cada uno de los pagos parciales del Contrato de Suministro No. 137 de 2014 y manifestaban que el contratista había cumplido con el objeto contractual satisfactoriamente.
- 2.10.** El señor Guarnizo Morales fue condenado a la luz de la responsabilidad objetiva, por el hecho de ser Alcalde, desconociendo que en nuestro ordenamiento está proscrito ese tipo de responsabilidad.
- 2.11.** El Fallo de Responsabilidad Fiscal contiene los elementos típicos del abuso de poder, de la falsa motivación y se evidencia que la Contraloría General de la República desconoció el ordenamiento jurídico y expuso argumentos que no corresponden a la realidad.
- 2.12.** En el Fallo en mención se acusa al demandante de no haber acreditado que actuó con diligencia y cuidado con el fin de establecer la correcta ejecución del contrato materia de reproche fiscal, lo cual es falso por cuanto el actor como representante legal del Municipio de Purificación (Tol.) (i) designó a un supervisor para el Contrato de Suministro No. 137 de 2014; (ii) designó tres (3) profesionales de apoyo a la supervisión del Contrato No. 137 de 2014, y (iii) exigió a todos los Rectores de los Establecimientos Educativos que certificaran la prestación efectiva del servicio de alimentación escolar a los estudiantes.

3. Contestación de la Demanda – Contraloría General de la República³

La apoderada de la Entidad manifiesta que se opone a las pretensiones de la demanda por cuanto los actos atacados se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico.

³ Archivo Pdf 006 ContestaciónDemanda.

En cuanto a los hechos expuestos por la parte actora, la mandataria expresó que la Contraloría no realizó una auditoría sino una Actuación Especial (ACES) para la vigencia 2014 en el Municipio de Purificación (Tol.), la cual arrojó el hallazgo fiscal No. 24425 en la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 de 2014, el cual se ejecutó con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

Asegura que todas las pruebas decretadas y practicadas dentro del proceso de responsabilidad fiscal fueron valoradas en relación a su conducencia, pertinencia y utilidad y expresa que fueron estas las que permitieron establecer el detrimento patrimonial sufrido por el Estado en relación con la ejecución del aludido Contrato de Suministro No. 137 de 2014.

Expresa que con el Informe Técnico ordenado dentro de la investigación fiscal, no se vulneraron los derechos del hoy actor por cuanto del mismo se le corrió traslado y tanto él como otro de los sujetos procesales, solicitaron su complementación de la cual también se dio traslado a los procesados, quienes no efectuaron manifestaciones adicionales al respecto.

Advierte que, dentro del proceso de responsabilidad fiscal obra el auto 973 del 21 de noviembre de 2016, por medio del cual se le confirieron facultades a la funcionaria responsable de rendir el informe técnico atendiendo a sus conocimientos como contadora pública.

Afirma que todas las pruebas allegadas al proceso fueron valoradas y que los informes suscritos por los Rectores de las Instituciones Educativas fueron comparados con otras pruebas como las listas de asistencia, el registro de notas y notas finales de cada colegio, en donde se observó que hubo irregularidades en la ejecución del contrato, por lo que resalta que la sanción impuesta al hoy actor no se fundó en una presunta responsabilidad objetiva, sino que se determinó que él fue el ordenador del gasto que suscribió el Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014, hecho a partir del cual empezó a verificarse su gestión fiscal, encontrando fallas en la misma.

Refiere que en el informe técnico allegado a la investigación se determinó que se le pagó al contratista por raciones alimenticias que nunca entregó y que conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 489 de 1998, la delegación no exime de responsabilidad al delegante y señala que, por lo tanto, aunque el señor Guarnizo Morales delegó funciones en quien fungía como Secretaria General y de Gobierno en relación con el citado Contrato de Suministro, lo cierto es que esa situación en materia contractual no lo exime de responsabilidad legal, civil y penal al agente principal.

Explica que la responsabilidad fiscal del señor Ricardo Guarnizo Morales se materializó en el hecho de no realizar ninguna acción de seguimiento y control al Contrato No. 137 de 2014, para verificar la correcta ejecución del objeto contratado o para detectar las irregularidades que se estaban presentando y así impedir su liquidación hasta no lograr el resarcimiento del perjuicio causado a la Administración Municipal.

4. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el 14 de abril de 2021, correspondió su reparto a este Juzgado, el cual, mediante auto de fecha 13 de mayo de 2021 lo inadmitió y una vez subsanadas las falencias anotadas procedió a su admisión mediante providencia del 17 de junio de 2021.

Notificada la demanda y dentro del término de traslado se tiene que la Contraloría General de la República se pronunció oportunamente y posteriormente, por auto del 26 de enero de 2022 se fijó el litigio y se precisó el problema jurídico a resolver en el presente asunto y finalmente, mediante auto del 10 de febrero de 2022, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, llamado que fue atendido por ambas partes.

5. Alegatos de las Partes.

5.1. PARTE DEMANDANTE⁴

El apoderado del demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda y resaltó que aunque el artículo 27 de la Ley 610 de 2000, establece que el funcionario competente podrá comisionar para la práctica de pruebas a otro funcionario idóneo ello no implica que el comisionado pueda decretar pruebas, tal como ocurrió en el caso concreto, en donde la funcionaria Viviana Torres junto con el informe técnico que le fue encomendado, incorporó una serie de pruebas documentales que no habían sido decretadas por el Director de la Investigación, sin que los procesados pudieran pronunciarse frente a las mismas.

Por otro lado, la parte actora indica que de conformidad con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión del contrato se establece con el objetivo principal de proteger la moralidad administrativa para prevenir actos de corrupción y, explica que dicha supervisión consiste en un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, labor que según expresa puede ser desarrollada por la misma entidad cuando no se requieran conocimientos especializados.

Adicionalmente, la parte actora manifiesta que la responsabilidad fiscal que se endilgó al demandante, se fincó en el argumento de que éste no realizó ninguna acción de seguimiento y control al Contrato de Suministro No. 137 de 2014, lo cual es ajeno a la verdad, por cuanto las pruebas recaudadas en el proceso dan cuenta de que el señor Guarnizo Morales designó supervisores, profesionales de apoyo a la gestión y ejerció control sobre los rectores de las Instituciones Educativas quienes certificaron la entrega efectiva de la alimentación escolar.

5.2. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA⁵

La apoderada de la Entidad reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda, los cuales en gracia de la brevedad se dan por reproducidos en este acápite.

⁴ Archivo Pdf 043AlegatosConclusiónDemandante.

⁵ Archivo Pdf 045 AlegatosContraloría.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por tratarse de una pretensión tendiente a obtener la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se declaró fiscalmente responsable al demandante y se le impuso sanción, por la naturaleza del medio de control, y por el órgano que profirió el acto administrativo que se demanda, todo ello de acuerdo con lo establecido en los artículos 104, 138, 155-3 y 156-2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. PROBLEMA JURÍDICO

En armonía con la fijación del litigio realizada en auto del 26 de enero de 2022⁶, el Despacho debe establecer, *“si le asiste razón al demandante al solicitar que se declare la nulidad del fallo No. 003 del 06 de febrero de 2020 y el Auto No. 473 del 12 de noviembre de 2020 que lo confirmó en todas sus partes, emanados de la Contraloría General de la República, por medio de los cuales se declaró responsable fiscal al señor RICARDO GUARNIZO MORALES, por considerar que dichos actos administrativos son abiertamente ilegales por falsa motivación y desviación de poder, o si por el contrario, dichos actos administrativos se encuentran ajustados a derecho?”*

3. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Se trata de los actos administrativos contenidos en el Fallo No. 003 del 06 de febrero de 2020 y en el Auto No. 473 del 12 de noviembre de 2020, el primero de ellos por medio del cual la Contraloría General de la República declaró responsable fiscal al demandante y el segundo por medio del cual se confirmó dicha decisión.

4. TESIS DEL DESPACHO

El Despacho encuentra que en el presente caso la Entidad demandada acreditó en debida forma el daño fiscal y su cuantía a través del Informe técnico elaborado por una de las profesionales de la Entidad y adicionalmente que hubo una nula gestión fiscal de parte del señor Ricardo Guarnizo Morales frente a las labores de supervisión de la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 de 2014, lo que lo hace solidariamente responsable a título de culpa grave del detrimento patrimonial causado al erario.

⁶ Archivo Pdf 036AutoIncorporaPruebasFijaLitigio.

5. FUNDAMENTOS DE LA TESIS DEL DESPACHO

5.1. Proceso de responsabilidad fiscal

El artículo 268 de la Constitución Política en su numeral 5° le confiere al Contralor General de la República el deber de 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.

Así las cosas, es deber del Contralor establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, la cual incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados.

Ahora bien, el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, define el proceso de responsabilidad fiscal en los siguientes términos:

“El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa un daño patrimonial al Estado.”

Por su parte, el artículo 3° de ese mismo cuerpo normativo definió el alcance de la gestión fiscal como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los servidores públicos y las personas que manejen o administren recursos o fondos públicos y cuyo objeto, conforme al artículo 4° ibídem, es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizaron la gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. A su vez, el parágrafo 1° de esta norma dispone que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se configura sin perjuicio de otra clase de responsabilidad.

Para establecer la responsabilidad fiscal, la autoridad competente debe tener en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal, pues la misma se entiende como 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 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. 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 contribuya al detrimento patrimonial público.

De conformidad con el artículo 5° de la mentada Ley 610 de 2000, los elementos de la responsabilidad fiscal son los siguientes:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado, entendido como la lesión del patrimonio público por el menoscabo. La disminución, el perjuicio, el detrimento, la pérdida o el deterioro de bienes o recursos públicos y de intereses patrimoniales públicos, generada por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna.

Del contenido de la norma en cita se infiere que en la responsabilidad fiscal confluyen tres elementos: **(i) elemento objetivo**, consistente en que exista prueba que acredite con certeza, por un lado, la existencia del daño al patrimonio público, y, por el otro su cuantificación; **(ii) elemento subjetivo**, que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquel haya actuado al menos con culpa; y **(iii) elemento de relación de causalidad**, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal.

Por lo tanto, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público por su conducta dolosa o culposa.

5.2. Debido proceso administrativo y régimen probatorio en el proceso de responsabilidad fiscal.

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual, según indica la norma, se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y adicionalmente señala que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Para nuestro caso, se tiene que la Ley 610 de 2000, establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal y en su artículo 2° dicha norma dispone que en el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución política y a los contenidos en la ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En lo que concierne al régimen probatorio en el proceso de responsabilidad fiscal, el título II, capítulo I de la Ley 610 de 2000, especialmente en los artículos 22 a 32, la norma prevé lo siguiente:

El principio de necesidad de la prueba en materia de responsabilidad fiscal conforme al cual, los actos administrativos que contienen los fallos de responsabilidad fiscal deben fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas al proceso, sobre el daño patrimonial y la responsabilidad del investigado.

A su vez el investigado o quien haya rendido exposición libre y espontánea podrá pedir la práctica de las pruebas que estime conducentes o aportarlas y, por lo tanto, la denegación parcial o total de las mismas deberá ser motivada y notificarse al peticionario,

decisión contra la cual proceden los recursos de reposición y apelación.

El daño patrimonial y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquier medio de prueba y las pruebas deberán apreciarse en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.

El investigado podrá controvertir las pruebas a partir de la exposición espontánea de la indagación preliminar o a partir de la notificación del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Así mismo, el investigado podrá controvertir las pruebas, vencido el término de traslado del auto de imputación de responsabilidad fiscal de que trata el artículo 50 de la Ley 610 y podrá presentar los argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas, así como solicitar y aportar las pruebas que se pretenden hacer valer.

El artículo 51 de la Ley 610 de 2000 regula el decreto y la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, según el cual, una vez vencido el término de traslado del auto de imputación, la Contraloría General de la República debe ordenar la practica de las pruebas solicitadas o decretar de oficio las que considere pertinentes y conducentes. La parte interesada podrá interponer los recursos de reposición y apelación contra el auto que rechaza la solicitud de pruebas.

El artículo 30 de ese mismo cuerpo normativo señala que las pruebas recaudadas sin el lleno de las formalidades sustanciales o en forma tal que afecten los derechos fundamentales del investigado se tendrán como inexistentes, es decir, no podrán ser valoradas por la autoridad para determinar la responsabilidad fiscal.

De acuerdo con el artículo 31 ibídem, en la práctica de visitas especiales, el funcionario investigador procederá a examinar y reconocer los documentos, hechos y demás circunstancias relacionadas con el objeto de la diligencia y simultáneamente irá extendiendo la correspondiente acta en la cual anotará pormenorizadamente los documentos, hechos o circunstancias examinados y las manifestaciones que bajo la gravedad del juramento hagan sobre ellos las personas que intervengan en la diligencia. Cuando lo estime necesario, el investigador podrá tomar declaraciones juramentadas a las personas que intervengan en la diligencia y solicitar documentos autenticados para incorporarlos al informativo.

Por otro lado, el artículo 117 de la ley 1474 de 2011, faculta a los órganos de vigilancia y control para comisionar a sus funcionarios con el fin que rindan informes técnicos que se relacionen con su profesión o especialización. También podrán requerir a entidades públicas o a particulares para que en forma gratuita rindan informes técnicos o especializados que se relacionen con su naturaleza y objeto y esa prueba está destinada a demostrar o ilustrar hechos que interesan al proceso. En todo caso, dicho informe técnico se pondrá a disposición de los sujetos procesales para que ejerzan su derecho de defensa y contradicción, por el término que sea establecido por el funcionario competente, de acuerdo con la complejidad de este.

Caso concreto

Efectuadas las anteriores manifestaciones y descendiendo al caso concreto, esta Administradora de Justicia encuentra que a través del sub juez el señor Ricardo Guarnizo Morales pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en el fallo No. 003 del 06 de febrero de 2020 y en el auto No. 473 del 12 de noviembre de esa misma anualidad, por medio de los cuales la Entidad demandada le impuso sanción fiscal a título de culpa grave y en forma solidaria por la suma de \$36.150971, en virtud de las irregularidades advertidas en la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014.

Lo anterior, por cuantos según sostiene la parte actora, la Entidad demandada vulneró del derecho fundamental al debido proceso del señor Guarnizo Morales al no haber valorado en debida forma las certificaciones expedidas por los Rectores de las Instituciones Educativas beneficiarias del Contrato No. 137 de 2014, cuyo objeto era el suministro de alimentación escolar a los alumnos de las escuelas rurales del Municipio de Purificación (Tol.).

Aunado a lo expuesto, la parte demandante alega que a través del informe técnico ordenado por el funcionario que adelantó la investigación, la Contraloría estableció el daño al erario y la cuantía del mismo; sin embargo, desde su formación e incorporación al proceso dicho informe incurrió en insalvables errores, pues la contadora designada para su *elaboración sustituyó al fallador y en una evidente extralimitación de sus funciones solicitó información documental a los Rectores de las Instituciones Educativas y a la Administración Municipal de Purificación (Tol.), que posteriormente los convirtió en prueba soporte tanto de ese primer informe como de su complementación y fueron incorporadas al proceso de manera ilegal, en tanto solo el fallador puede decretar pruebas.*

Insiste en que el fallador omitió valorar la prueba legalmente aportada por el señor Guarnizo Morales, esto es, las certificaciones mensuales expedidas por los Rectores de los Establecimientos Educativos, las certificaciones suscritas por el supervisor del contrato y una certificación firmada tanto por el supervisor como por su personal de apoyo en esta labor que constituían el soporte de cada uno de los pagos parciales del Contrato de Suministro No. 137 de 2014 y que manifestaban que el contratista había cumplido con el objeto contractual satisfactoriamente.

Asegura que el señor Ricardo Guarnizo Morales fue sancionado por el solo hecho de ser alcalde del municipio de Purificación (Tol.), es decir, a la luz de la responsabilidad objetiva y en el fallo se expusieron argumentos que no corresponden con la realidad pues acusa al actor de no haber acreditado que actuó con diligencia y cuidado con el fin de establecer la correcta ejecución del contrato, lo cual es falso porque el señor Guarnizo Morales en calidad de representante legal de la Entidad contratante designó a un supervisor para el Contrato No. 137 de 2014 y a tres (3) profesionales más de apoyo para esa labor y le exigió a los Rectores de los Establecimientos Educativos beneficiarios del Contrato que certificaran la prestación efectiva del servicio de alimentación escolar a los estudiantes.

Por su parte, la Entidad demandada sostiene que las pruebas decretadas y practicadas en el proceso de responsabilidad fiscal fueron valoradas en relación a su conducencia, pertinencia y utilidad y expresa que fueron estas las que permitieron establecer el detrimento patrimonial sufrido por el Estado en relación con la ejecución del aludido Contrato de Suministro No. 137 de 2014.

Refiere que con el informe técnico no se vulneraron derechos fundamentales del demandante, por cuanto del mismo y de su complementación se corrió traslado a los sujetos procesales, quienes no efectuaron manifestaciones adicionales al respecto y advierte que a la funcionaria designada para elaborar el informe técnico, que es contadora pública, se le confirieron facultades expresas para desarrollar esa labor.

Advirtió que las certificaciones emitidas por los Rectores de las Instituciones Educativas fueron comparadas con otros documentos como las listas de asistencia de los alumnos, el registro de notas y las notas finales de cada colegio y allí se pudieron observar irregularidades en la ejecución del Contrato No. 137 de 2014.

Expone que el hoy demandante era el ordenador del gasto y en tal virtud suscribió el Contrato de Suministro No. 137 de 20214, que sería financiado con recursos del Sistema General de Participaciones motivo por el cual era su deber verificar la buena marcha de la ejecución del contrato aun cuando hubiese un supervisor designado; sin embargo, se encontraron fallas en su gestión fiscal pues se determinó que se le pagaron al contratista raciones alimentarias que nunca entregó sin que la Entidad contratante se percatara de ello.

Finaliza señalando que la responsabilidad del demandante se materializó en el hecho de no realizar ninguna acción de seguimiento y control a la ejecución del Contrato 137 de 2014, por lo que no evidenció las irregularidades que se estaban presentando.

Sentada entonces la posición de las partes, procede el despacho a determinar si en este caso el demandante actuó en debida forma como gestor fiscal y, por lo tanto, si había lugar o no a imputarle responsabilidad fiscal a título de culpa grave.

De lo probado en el proceso

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

- A folios 173 a 183 del archivo Pdf 006 del expediente electrónico, obra copia del Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014, suscrito entre el municipio de Purificación (Tol.) y la Asociación Visión y Liderazgo Colombia Paz y Vida – ASVILCO, cuyo objeto era el suministro de alimentación escolar en las escuelas rurales de esa Entidad Territorial por un plazo de 100 días escolares contados a partir de la suscripción del acta de inicio, sin exceder del 30 de diciembre de 2014, por un valor total de \$602.988.000.

En la cláusula cuarta se estableció la forma en que se realizaría el pago del valor pactado, para lo cual se señaló que la Administración Municipal de Purificación

(Tol.) pagaría a la Asociación contratista un anticipo del 30% del valor del contrato y el saldo restante sería pagado mediante actas parciales ejecutadas y recibidas a entera satisfacción por el supervisor del contrato, de acuerdo con el número de raciones real y efectivamente suministradas, previa presentación y aprobación del informe correspondiente, presentación de la factura o cuenta de cobro y pago de seguridad social.

En la cláusula décima tercera se señaló que el encargado de la supervisión del contrato sería el Secretario de Educación Municipal; no obstante, se aclaró que el Alcalde podría modificar esa designación.

- A folio 103 del archivo pdf 005 del expediente electrónico se observa que el día 27 de junio de 2014, el Alcalde de Purificación (Tol.) y la Asociación Visión y Liderazgo Colombia Paz y Vida – ASVILCO, suscribieron el Otrosí No. 1 al Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014, con el fin de incluir a las Instituciones Educativas Buena Vista y El Tambo entre las beneficiadas con ese contrato.
- A folio 162 del archivo Pdf 006 del expediente electrónico, milita copia del Decreto No. 0-0134 del 13 de junio de 2014, por medio del cual el alcalde municipal de Purificación (Tol.), encargó a partir del 13 de junio de 2014 a la señora Isabel Penagos Montaña (Secretaria de Despacho), de las funciones de la Secretaría de Educación, debido a la renuncia de la titular del cargo.
- A través de oficio del 27 de junio de 2014, visible a folios 171 y 172 del archivo Pdf 006 del expediente electrónico, el alcalde municipal de Purificación (Tol.) Ricardo Guarnizo Morales, le informó a la señora Isabel Penagos Montaña, en calidad de Secretaria de Educación Encargada de ese Municipio, que la designaba como supervisora del Contrato de Suministro No. 137 de 2014, por lo que le advirtió que su deber era supervisar y controlar la ejecución de las obligaciones por parte del contratista.

Así mismo, le manifestó que sus funciones como supervisora eran las contempladas en los artículos 51 y 53 de la Ley 80 de 1993, modificados por los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, pero que además debía desarrollar las siguientes:

- Exigir y verificar la ejecución idónea y oportuna del contrato y de las obligaciones contraídas por las partes.
- Exigir al contratista la presentación detallada de los informes mensuales relacionados con las labores desarrolladas en el periodo correspondiente.
- Realizar la supervisión técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica del contrato.
- Consolidar toda la información y los aspectos que tengan que ver con el contrato.

- Informar a las partes sobre cualquier irregularidad o incumplimiento que se presentara en la ejecución del contrato.
- Proyectar el acta de inicio, suspensión, reinicio y liquidación del contrato para la respectiva revisión, aprobación y firma de las partes, según las necesidades presentadas en el desarrollo del objeto contractual.
- Mantener informado al Municipio de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.
- Sujetarse al cronograma de ejecución pactado en el respectivo contrato.
- Informar a la alcaldía de cualquier fenómeno que alterara el equilibrio económico o financiero del contrato, a fin que se estudie la situación y se adopten los mecanismos tendientes a actualizar o revisar los precios, en caso de ser procedente.
- Exigir que la cantidad de los bienes y servicios contratados se ajusten a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias y a las características y especificaciones estipuladas en el contrato.
- Verificar la entrega de los bienes, obras, servicios y en general del objeto y las obligaciones contratadas, suscribiendo el acta de recibo correspondiente o expidiendo las constancias o recibido a satisfacción de la prestación del servicio.
- Dejar constancia del correcto funcionamiento de los bienes entregados y/o instalados por el contratista y/o servicios prestados cuando lo requieran, según la naturaleza de los bienes objeto del contrato.
- Llevar el control sobre la ejecución y cumplimiento del objeto contratado e informar a la Alcaldía de cualquier situación o irregularidad deficiente del cumplimiento o no, con la debida fundamentación a fin de que se impongan los correctivos o sanciones a que hubiere lugar.
- Emitir concepto y recomendación a la Administración sobre la conveniencia de prórrogas, modificaciones o adiciones al contrato con la debida anticipación al vencimiento del plazo y/o duración del contrato.
- Al finalizar el contrato, exigir al contratista la entrega de todos y cada uno de los documentos que le hayan sido suministrados con ocasión de la ejecución del contrato.
- Al finalizar el contrato, exigir al contratista la entrega de todos y cada uno de los elementos devolutivos que le hayan sido suministrados con ocasión de la

ejecución del contrato, para lo cual deberá tramitarse ante el Almacén Municipal el respectivo paz y salvo.

- Las demás funciones que por su naturaleza y esencia del contrato sean necesarias para la correcta ejecución del objeto.
 - El supervisor en cumplimiento de la Ley 1474 de 2011, está facultado para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual.
- Según se aprecia a folios 96 y 99 del archivo pdf 005 del expediente electrónico, el Acta de inicio del Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014, fue suscrita por las partes el 03 de julio de 2014.
 - A folio 74 del archivo pdf 005 del expediente electrónico aparece una certificación de fecha 13 de agosto de 2014, por medio de la cual la supervisora del Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014, manifiesta que esa Entidad Territorial y la Asociación Visión y Liderazgo Colombia Paz y Vida – ASVILCO, suscribieron el contrato en mención cuyo objeto era el suministro de alimentación escolar en las escuelas rurales del Municipio de Purificación (Tol.), por un plazo de 100 días escolares a partir de la suscripción del acta de inicio , sin exceder del 30 de diciembre de 2014, por un valor de \$602.988.000.

Igualmente, la supervisora refiere que hasta esa fecha el objeto del contrato venía siendo cumplido a satisfacción; así como también que, la contratista había acreditado el pago de sus obligaciones con el Sistema General de Seguridad Social y Parafiscales.

- A folio 75 del archivo pdf 005 del expediente electrónico milita una certificación de fecha 08 de septiembre de 2014, por medio de la cual la supervisora del Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014, manifiesta, entre otras cosas que, hasta esa fecha la contratista venía cumpliendo con sus obligaciones a satisfacción.
- A folio 74 del archivo pdf 005 del expediente electrónico aparece una certificación de fecha 08 de octubre de 2014, por medio de la cual la supervisora del Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014, manifiesta, entre otras cosas que, hasta esa fecha la contratista venía cumpliendo con sus obligaciones a satisfacción.
- A folio 73 del archivo pdf 005 del expediente electrónico milita una certificación de fecha 28 de noviembre de 2014, por medio de la cual la supervisora del Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014, manifiesta, entre otras cosas que, hasta esa fecha la contratista venía cumpliendo con sus obligaciones a satisfacción.
- A folio 77 del archivo pdf 005 del expediente electrónico obra la certificación de agosto de 2014, suscrita por el rector de la Institución Educativa Cairo Socorro del

Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 24 días, entre el 07 de julio y el 08 de agosto de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Cairo Socorro 225 cupos

Cairo Brisas 60 cupos

Para un total de 285 almuerzos durante 17 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 78 del archivo pdf 005 del expediente electrónico se observa la certificación de septiembre de 2014, suscrita por el rector de la Institución Educativa Cairo Socorro del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 17 días, entre el 11 de agosto y el 05 de septiembre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Cairo Socorro 225 cupos

Cairo Brisas 60 cupos

Para un total de 285 almuerzos durante 24 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 79 del archivo pdf 005 del expediente electrónico obra la certificación de octubre de 2014, suscrita por el rector de la Institución Educativa Cairo Socorro del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 20 días, entre el 08 de septiembre y el 03 de octubre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Cairo Socorro 225 cupos

Cairo Brisas 60 cupos

Para un total de 285 almuerzos durante 20 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 80 del archivo pdf 005 del expediente electrónico obra la certificación de noviembre de 2014, suscrita por el rector de la Institución Educativa Cairo Socorro del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 32 días, entre el 14 de octubre y el 28 de noviembre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Cairo Socorro 223 cupos

Cairo Brisas 58 cupos

Para un total de 281 almuerzos durante 32 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 81 del archivo pdf 005 del expediente electrónico se aprecia la certificación de agosto de 2014, suscrita por la rectora de la Institución Educativa Técnica Tulio Varón del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 24 días, entre el 07 de julio y el 08 de agosto de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Sede 1 Tulio Varón -295 cupos

Sede 2 Chenche Asoleados No. 2 -150 cupos

Sede 3 Juan de Borja -49 cupos

Sede 5 Nelly -19 cupos

Sede 6 Coya -13 cupos

Para un total de 526 almuerzos durante 24 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 82 del archivo pdf 005 del expediente electrónico se aprecia la certificación de septiembre de 2014, suscrita por la rectora de la Institución Educativa Técnica Tulio Varón del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 19 días, entre el 11 de agosto y el 05 de septiembre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Sede 1 Tulio Varón- 295 cupos

Sede 2 Chenche Asoleados No. 2 -150 cupos

Sede 3 Juan de Borja -49 cupos

Sede 5 Nelly -19 cupos

Sede 6 Coya -13 cupos

Para un total de 526 almuerzos durante 19 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 83 del archivo pdf 005 del expediente electrónico se aprecia la certificación de octubre de 2014, suscrita por la rectora de la Institución Educativa Técnica Tulio Varón del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 20 días, entre el 08 de septiembre y el 03 de octubre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Sede 1 Tulio Varón- 295 cupos

Sede 2 Chenche Asoleados No. 2 -150 cupos

Sede 3 Juan de Borja- 49 cupos

Sede 5 Nelly -19 cupos

Sede 6 Coya -13 cupos

Para un total de 526 almuerzos durante 20 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 84 del archivo pdf 005 del expediente electrónico se aprecia la certificación de noviembre de 2014, suscrita por la rectora de la Institución Educativa Técnica Tulio Varón del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 32 días, entre el 14 de octubre y el 28 de noviembre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Sede 1 Tulio Varón -295 cupos

Sede 2 Chenche Asoleados No. 2 -150 cupos

Sede 3 Juan de Borja- 49 cupos

Sede 5 Nelly -19 cupos

Sede 6 Coya -13 cupos

Para un total de 526 almuerzos durante 32 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 85 del archivo pdf 005 del expediente electrónico se aprecia la certificación de octubre de 2014, suscrita por la rectora de la Institución Educativa Técnica Santa Lucía del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 20 días, entre el 08 de septiembre y el 03 de octubre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Nuestra Señora del Amparo -30 cupos

Sede San Diego -17 cupos

Sede San Antonio -15 cupos

Sede Villaesperanza- 150 cupos

Sede Aguanegra -39 cupos

Sede Samaria-15 cupos

Sede Lozanía -15 cupos

Sede Aceitunos -14 cupos

Sede Buenavista -13 cupos

Sede Tambo -11 cupos

Para un total de 319 almuerzos durante 20 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 86 del archivo pdf 005 del expediente electrónico se aprecia la certificación de septiembre de 2014, suscrita por la rectora de la Institución Educativa Técnica Santa Lucía del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 19 días, entre el 11 de agosto y el 05 de septiembre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Nuestra Señora del Amparo -30 cupos

Sede San Diego -17 cupos

Sede San Antonio -15 cupos

Sede Villaesperanza -150 cupos
Sede Aguanegra -39 cupos
Sede Samaria -15 cupos
Sede Lozanía -15 cupos
Sede Aceitunos -14 cupos
Sede Buenavista -13 cupos
Sede Tambo -11 cupos

Para un total de 319 almuerzos durante 19 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 87 del archivo pdf 005 del expediente electrónico se aprecia la certificación de agosto de 2014, suscrita por la rectora de la Institución Educativa Técnica Santa Lucía del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 24 días, entre el 07 de julio y el 08 de agosto de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Nuestra Señora del Amparo -30 cupos
Sede San Diego -17 cupos
Sede San Antonio -14 cupos
Sede Villaesperanza -150 cupos
Sede Aguanegra -39 cupos
Sede Samaria -15 cupos
Sede Lozanía -14 cupos
Sede Aceitunos -14 cupos

Para un total de 293 almuerzos durante 24 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 88 del archivo pdf 005 del expediente electrónico reposa la certificación de agosto de 2014, suscrita por el rector de la Institución Educativa San Jorge de la vereda Peñones Altos Damas del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 24 días, entre el 07 de julio y el 08 de agosto de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

San Jorge -223 cupos
Sede Cairo Leticia -12 cupos
Sede San Francisco -21 cupos
Sede Cerritos -11 cupos

Para un total de 267 almuerzos durante 24 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 89 del archivo pdf 005 del expediente electrónico reposa la certificación de septiembre de 2014, suscrita por el rector de la Institución Educativa San Jorge de la vereda Peñones Altos Damas del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 19

días, entre el 11 de agosto y el 05 de septiembre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

San Jorge -213 cupos
Sede Cairo Leticia -11 cupos
Sede San Francisco -20 cupos
Sede Cerritos -10 cupos

Para un total de 254 almuerzos durante 19 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 90 del archivo pdf 005 del expediente electrónico reposa la certificación de octubre de 2014, suscrita por el rector de la Institución Educativa San Jorge de la vereda Peñones Altos Damas del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 20 días, entre el 08 de septiembre y el 03 de octubre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

San Jorge -213 cupos
Sede Cairo Leticia -11 cupos
Sede San Francisco -20 cupos
Sede Cerritos -10 cupos

Para un total de 254 almuerzos durante 20 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 91 del archivo pdf 005 del expediente electrónico reposa la certificación de noviembre de 2014, suscrita por el rector de la Institución Educativa San Jorge de la vereda Peñones Altos Damas del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 32 días, entre el 14 de octubre y el 28 de noviembre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

San Jorge -213 cupos
Sede Cairo Leticia -11 cupos
Sede San Francisco -20 cupos
Sede Cerritos -10 cupos

Para un total de 254 almuerzos durante 32 días, cumpliendo con las minutas y buena calidad de los alimentos.

- A folio 92 del archivo pdf 005 del expediente electrónico se milita la certificación de agosto de 2014, suscrita por el rector de la Institución Educativa Técnica Pérez y Aldana del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 27 días, entre el 07 de julio y el 08 de agosto de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Sede Rural El Baura -90 cupos

Sede Rural La Holanda -23 cupos
Villa Colombia -20 cupos
Restrepo Jaramillo -79 cupos
Hato de Chenche- 25 cupos
La Ovejera -27 cupos

- A folio 94 del archivo pdf 005 del expediente electrónico se observa la certificación de octubre de 2014, suscrita por el rector de la Institución Educativa Técnica Pérez y Aldana del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 20 días, entre el 08 de septiembre y el 03 de octubre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Sede Rural El Baura -86 cupos
Sede Rural La Holanda -20 cupos
Villa Colombia -20 cupos
Restrepo Jaramillo -79 cupos
Hato de Chenche -25 cupos
La Ovejera -25 cupos

Para un total de 255 almuerzos durante 20 días.

- A folio 95 del archivo pdf 005 del expediente electrónico reposa la certificación de diciembre de 2014, suscrita por el rector de la Institución Educativa Técnica Pérez y Aldana del Municipio de Purificación, por medio de la cual señala que la ONG ASVILCO suministró almuerzos escolares durante 32 días, entre el 14 de octubre y el 28 de noviembre de 2014, a los estudiantes de las siguientes sedes educativas:

Sede Rural El Baura -86 cupos
Sede Rural La Holanda -20 cupos
Villa Colombia -20 cupos
Restrepo Jaramillo -79 cupos
Hato de Chenche -25 cupos
La Ovejera -25 cupos

Para un total de 255 almuerzos durante 32 días.

- Mediante Decreto No. 0-0294 del 11 de diciembre de 2014, el alcalde municipal de Purificación (Tol.), encargó a la señora Leonora del Pilar Torres Gaitán (quien ocupaba el cargo de Secretaria de Despacho adscrita a la Secretaría de Hacienda Municipal), de las funciones de Secretaria de Educación mientras se proveía el cargo en propiedad. (fl. 167 del archivo Pdf 006 del expediente electrónico)
- A folios 136 a 147 del archivo pdf 006 del expediente electrónico obra el informe técnico elaborado por la profesional universitaria **Carol Viviana Vargas Torres** designada por el funcionario instructor del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2015-01326, del cual es pertinente destacar lo siguiente:

La funcionaria inicia indicando que para realizar dicho informe consultó la documentación que reposaba en el expediente, así como las certificaciones suministradas por las Instituciones Educativas San Jorge y Santa Lucía del Municipio de Purificación, a través de correspondencia oficial solicitada comoquiera que fue necesario confirmar la situación de algunos estudiantes en el Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT.

Igualmente señaló que, para resolver adecuadamente la complementación al informe técnico solicitada se analizó no solo la información encontrada en el expediente, sino que además fue necesario indagar sobre las novedades y la situación de los estudiantes en el SIMAT, se solicitó a dos Instituciones Educativas certificar la matrícula de algunos estudiantes, pues aseguró que dichos datos eran necesarios para concluir sobre los requerimientos del informe.

Plasmó una observación en la que manifestó que dentro del expediente ya reposaba información referente a la cantidad de estudiantes matriculados en las Instituciones Educativas y reportes de retiros, con datos diferentes a los que se solicitaron analizar en la complementación del informe técnico.

A continuación, la profesional efectuó el análisis de la información que reposaba en el expediente, como de la solicitada por correspondencia y determinó el valor del detrimento patrimonial padecido por el Municipio de Purificación (Tol.) con la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 de 2014.

- A folios 148 y 149 del archivo Pdf 006 del expediente electrónico se observa que, mediante oficio No. 2019EE0148783 del 25 de noviembre de 2019, la profesional universitaria Carol Viviana Vargas Torres, en virtud de la designación y de las facultades conferidas mediante auto No. 874 del 30 de octubre de 2019, por medio del cual se ordenó la complementación del informe técnico ordenado dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2015-01326, le solicitó al rector de la Institución Educativa Técnica Santa Lucía de Purificación (Tol.) que allegara al proceso información relacionada con las novedades de matrículas de algunos de los estudiantes.
- A folio 150 del archivo Pdf 006 del expediente electrónico se observa que, mediante oficio No. 2019EE0148776 del 25 de noviembre de 2019, la profesional universitaria Carol Viviana Vargas Torres, en virtud de la designación y de las facultades conferidas mediante auto No. 874 del 30 de octubre de 2019, por medio del cual se ordenó la complementación del informe técnico ordenado dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2015-01326, le solicitó al rector de la Institución Educativa San Jorge de Purificación (Tol.) que allegara al proceso información relacionada con las novedades de matrículas de algunos de los estudiantes y un reporte del SIMAT de las matrículas de los grados 7° y 10° de la vigencia 2014.
- A través de oficio No. 2019IE0105823 del 25 de noviembre de 2019, que reposa a folio 156 del archivo Pdf 006 del expediente electrónico, la profesional

universitaria Carol Viviana Vargas Torres le solicitó al Contralor Provincial de Ibagué – Gerencia Departamental Colegiada del Tolima de la Contraloría General de la República, que le concediera un término de 10 días adicionales para rendir la complementación del informe técnico elaborado dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2015-01326, por cuanto según indicó, requería este término para poder cumplir adecuadamente con esa complementación, ya que fue necesario requerir información de algunas de las Instituciones Educativas.

Esta solicitud fue atendida positivamente por la Entidad, mediante oficio No. 2019IE100637 de noviembre de 2019. (Fl. 158 archivo Pdf 006 del expediente electrónico)

- Mediante auto No. 978 del 19 de diciembre de 2019, la gerencia Departamental Colegiada del Tolima corrió traslado de la complementación del informe técnico elaborado por la Profesional Universitaria Carol Viviana Vargas Torres, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2015-01326, con el fin de que los sujetos procesales vinculados a la investigación o como terceros civilmente responsables ejercieran su derecho de defensa y contradicción frente al mismo. (fls. 127 a 131 del archivo Pdf 006 del expediente electrónico)
- A folios 123 y 134 del archivo pdf 006 del expediente electrónico se aprecia un memorial radicado por el demandante dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2015-01326, en diciembre de 2019, por medio del cual objetó por error grave el informe técnico y su complementación elaborado por la Profesional Universitaria de la Entidad demandada – Carol Viviana Vargas Torres.

En el documento, el señor Guarnizo Morales señala que, al realizar la complementación del mentado informe técnico, la profesional incurrió en error en el procedimiento para establecer las diferencias en las cantidades entre los registros del SIMAT y los registros del equipo auditor que obtuvieron el hallazgo fiscal, pues desconoció la realidad material probada dentro de la investigación fiscal, al atender la realidad formal que encontró en los registros del SIMAT.

Advierte que además confrontó algunos hallazgos de la auditoría con los certificados de notas finales y los reportes de retiros de alumnos y en otras oportunidades con las cantidades certificadas por los rectores de las Instituciones Educativas y la cantidad de estudiantes registrados en la matrícula final, es decir, acomodándose cada vez, a diferentes documentos, cuando la realidad ofrecía dificultades en la información, que como ella misma advirtió en su informe, estaba llena de inconsistencias.

Aduce que el informe técnico omitió incluir las cifras exactas certificadas por los rectores de las instituciones educativas y desconoció por completo los testimonios de las manipuladoras de alimentos que daban fe del cumplimiento de todas las raciones y de la ejecución del contrato.

- A folios 1 a 106 del archivo 004 del expediente electrónico, reposa copia del Fallo No. 003 del 06 de febrero de 2020, por medio del cual la Contraloría General de

la República – Gerencia Departamental Colegiada del Tolima falló con responsabilidad fiscal a título de culpa grave, en cuantía de \$36.150.971, en forma solidaria, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. PRF-2015-001326, entre otros, en contra del señor Ricardo Guarnizo Morales en su calidad de Alcalde del Municipio de Purificación (Tol.) y de ordenador del gasto, por cuanto la Entidad encontró que en el proceso de ejecución del Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014, se presentaron irregularidades que ocasionaron detrimento patrimonial al Estado, por cuanto se pagó un mayor valor al contratista por raciones alimenticias que no fueron entregadas a los niños de las Instituciones Educativas de la zona rural del Municipio de Purificación.

Advierte el fallo que el valor del detrimento patrimonial se obtuvo al cruzar el valor pagado al contratista con la información del SIMAT, planillas de asistencia y registros finales de notas de los Colegios durante el periodo académico comprendido entre el 27 de junio y el 30 de noviembre de 2014 (término de ejecución del contrato), con lo cual se determinó con certeza el número real de raciones alimentarias entregadas a los alumnos y el número de raciones no entregadas, pero si pagadas al contratista.

El documento señala igualmente la prueba de informe técnico fue la idónea para establecer el número real raciones alimenticias entregadas por el contratista y pagadas por la entidad contratante en virtud del Contrato de Suministro No. 137 de 2014 y a su vez aclara que dicho informe técnico soportó su análisis en todos los documentos obrantes en el expediente y por los aportados por las instituciones educativas en las cuales se hallaron las inconsistencias frente a las raciones alimentarias entregadas y las pagadas.

Aduce que para establecer el menoscabo al patrimonio público se solicitaron a las instituciones educativas beneficiarias del Contrato No. 137 de 2014, documentos tales como planillas de asistencia de alumnos, registros finales de notas, reportes de retiro, los cuales se compararon con los registros del SIMAT (Sistema de Matrícula Estudiantil) y con los listados establecidos por el grupo auditor en el hallazgo No. 24425 durante el periodo de ejecución del contrato y fue así como de estimó el daño y se estableció su cuantía.

Advirtió que aunque los rectores de las instituciones educativas, allegaron certificaciones en las cuales afirmaban el número de raciones alimenticias que se habían entregado a los estudiantes consolidado de acuerdo al SIMAT, lo cierto es que el deber de la Administración Municipal de Purificación era corroborar la información suministrada por cada rector con el fin de establecer su certeza, pues de acuerdo al contrato y a los documentos relacionados con su ejecución, a éstos no les asistía ningún tipo de responsabilidad, por lo que el deber de la Entidad contratante era contrastar la información suministrada por ellos con la planilla diaria de asistencia, de retiro y con los registros finales de notas de cada una de las instituciones educativas, pues esos documentos estaban a cargo del Ente Territorial.

Explicó que el daño y su cuantía se estableció con los documentos obrantes en el proceso y los que estimó el funcionario de apoyo como conducentes, pertinentes y útiles, como fueron las planillas de asistencia, las planillas de retirados y las planillas de registro final de notas en relación con los alumnos que habían recibido clase en el periodo académico comprendido entre el 27 de junio y el 30 de noviembre de 2014, los cuales fueron contrastados con la información registrada en el SIMAT, en donde se determinó que el detrimento patrimonial fue de \$29.241.150,80, valor que fue debidamente indexado.

En cuanto a la responsabilidad del señor Guarnizo Morales, la Contraloría señaló que para la fecha de los hechos éste fungía como alcalde del Municipio de Purificación (Tol.), hecho que era preponderante porque dicho cargo le exigía el deber de velar por la correcta ejecución del contrato, máxime porque el objeto del mismo era la alimentación escolar de la población estudiantil del área rural del Municipio.

Resalta que en el Decreto 0111 de 2009, por medio de adoptó el Manual Específico de Funciones del Municipio de Purificación se estableció que el alcalde tiene como función la de administrar los asuntos municipales, lo que implica que su deber legal era hacer un seguimiento minucioso de la ejecución del Contrato de Suministro; sin embargo, no se acreditó ningún tipo de actuación de su parte, ni mucho menos diligencia y cuidado para verificar el correcto cumplimiento del negocio jurídico.

Menciona que mediante Decreto 0-0185 del 18 de julio de 2014, el señor Guarnizo Morales delegó sus funciones de Alcalde en la funcionaria que fungía como Secretaria General y de Gobierno del Municipio; sin embargo, señala que de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 489 de 1998 y con los numerales 1, 2 y 5 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, esa delegación no lo eximía de la responsabilidad frente a las irregularidades halladas en la ejecución del contrato, por cuanto en su calidad de Alcalde seguía siendo el jefe y director de la actividad contractual de esa Administración.

Asevera que en la investigación se acreditó que el hoy actor era el ordenador del gasto y primera autoridad del Municipio de Purificación, por lo que le correspondía el manejo y administración de los recursos del Sistema General de Participaciones y en tal sentido, era su deber legal actuar con diligencia y cuidado con el fin de garantizar que el objeto del Contrato de Suministro se cumpliera a cabalidad; sin embargo, no tomó ninguna acción de seguimiento y control sobre ese negocio jurídico permitiendo que se presentaran irregularidades en su ejecución y que luego el mismo fuera liquidado sin resarcir los perjuicios causados, por lo que su responsabilidad fue catalogada como culpa grave, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 63 del Código Civil.

- A folios 107 a 138 del archivo 004 del expediente electrónico milita copia del Auto No. 473 del 12 de noviembre de 2012, por medio del cual la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada del Tolima, resolvió el recurso de reposición interpuesto, entre otros, por el señor Ricardo Guarnizo

Morales contra el Fallo con responsabilidad fiscal No. 003 del 06 de febrero de 2020, confirmando el mismo en todas sus partes.

De acuerdo con el documento, el apoderado del señor Guarnizo Morales señaló en su recurso que a éste se le sancionó fiscalmente por el solo hecho de ser el alcalde del Municipio de Purificación, pues aseguró que no es cierto que permaneció inactivo frente a la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 de 2014, en tanto para asegurar su cumplimiento y verificación designó a un supervisor, a tres profesionales de apoyo a la supervisión y le solicitó a todos los rectores de los establecimientos educativos que certificaran la prestación efectiva del servicio, por lo que estima que las manifestaciones esbozadas en el fallo no corresponden a la realidad fáctica y probatoria del proceso.

Al respecto el Ente de Control Consideró en el auto que el señor Ricardo Guarnizo Morales cumplió con su función de ordenador del gasto de los recursos que hacían parte del Sistema General de Participaciones por un valor de \$602.988.000.

A su vez, la Contraloría expresó que el hoy actor en su calidad de alcalde de Purificación (Tol.) expidió el Decreto No. 0-0185 del 18 de julio de 2014, por medio del cual delegó algunas de sus funciones a quien era la Secretaria General y de Gobierno; no obstante, la demandada sostiene que desde el punto de vista legal (Art. 12 Ley 489/98 y num. 1, 2 y 5 Art. 26 Ley 80/93), dicha delegación no eximía al señor Guarnizo Morales de responsabilidad por las irregularidades detectadas en la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 de 2014, por cuanto en su calidad de jefe y representante legal de la Entidad contratante tenía el manejo y dirección de la actividad contractual; sin embargo, no actuó con diligencia y cuidado durante el desarrollo de ese Contrato, pues permitió que se pagara un mayor valor al contratista por concepto de raciones alimentarias que nunca fueron entregadas a la población estudiantil.

Destaca que aunque se designó a un supervisor del contrato, eso no releva de sus responsabilidades al alcalde, pues en su calidad de ordenador del gasto contribuye por acción o por omisión en la materialización del menoscabo del patrimonio público, de tal suerte que su responsabilidad como director general de la Entidad contratante iba más allá de simplemente delegar funciones, pues era su deber hacer cumplir la Constitución y la ley en tanto la investidura de su cargo le imponía el deber de exigir, instruir, ordenar y controlar los actos y las decisiones que sus subalternos adoptaran en nombre de la persona jurídica que representa.

Daño patrimonial al Estado

En el caso bajo análisis, la demandada evidenció un daño patrimonial a la Administración en actuación especial realizada al Municipio de Purificación (Tol.) para verificar la vigencia 2014, en donde los profesionales designados para el efecto se percataron de irregularidades en la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 de 2014, por cuanto se habían pagado al contratista unas raciones alimentarias que no habían sido efectivamente entregadas a los estudiantes.

Es así como en virtud de este hallazgo, la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada del Tolima, dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal No. 2015-01326 y ordenó la elaboración de un informe técnico para lo cual designó a la profesional universitaria de esa Institución Carol Viviana Vargas Torres por sus especiales conocimientos – es contadora pública -, con el fin que estableciera la cuantía y la certeza del detrimento patrimonial causado en relación con la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 de 2014.

De acuerdo con lo plasmado en el fallo No. 003 del 06 de febrero de 2020, cuya copia reposa a folios 1 a 106 del archivo 004 del expediente electrónico, los parámetros fijados por el funcionario instructor para la elaboración del informe técnico por parte de la profesional Vargas Torres, fueron los siguientes:

- La suma de \$36.174.070, que es el saldo del registro presupuestal que arroja el comprobante SR1 20144000056, se aplicó al momento de constituirse el hallazgo fiscal por parte del grupo auditor o por el contrario este valor no ha sido deducido a la cuantía del detrimento patrimonial actual investigado que asciende a la suma de \$39.848.840, de ser así aplicar la respectiva deducción contable.
- **Establecer la cantidad de niños, niñas y adolescentes matriculados conforme al SIMAT, planilla de asistencia y registro final de notas, para el periodo académicos del 27 de junio al 30 de noviembre de 2014, en las siguientes Instituciones Educativas: Nuestra señora del amparo, San Antonio, San Diego, Villa Esperanza, Agua Negra, Buenavista, Tambo, Tulio Varón, Chenche Asoliado No. 2, Juan de Borja, Coya, San Jorge, El Baura, La Holanda, Restrepo Jaramillo, Hato de Chenche, La Ovejera y cotejar los resultados obtenidos con los establecidos por el grupo auditor representado en el cuadro del hallazgo y de presentarse diferencias puntualizarlas de manera clara y detallada, en relación con las raciones alimenticias suministradas a los beneficiarios (se destaca)**
- Determinar la cuantía y la certeza del daño predicado al estado en relación con el hecho materia de la presente investigación, fundamentado en la ejecución del contrato de suministro No. 137 del 27 de junio de 2014.
- A través de oficio de radicado sigedoc 2017IE001B399 del 28 de febrero de 2017, se presentó la aclaración al informe técnico, la cual obra a folios 988al 992.
- Mediante oficio de radicado sigedoc 2019IE0107960 del 03 de diciembre de 2019, se presentó complementación del informe técnico, el cual obra a folios 1750 y 1762.

Es así como, a través de dicho informe técnico y su complementación, la profesional Vargas Torres concluyó que el detrimento patrimonial como consecuencia de la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 de 2014, ascendió a la suma de \$29.241.190,80, la cual al ser indexada incrementó a \$36.150.971.

Igualmente, es preciso destacar que de dicho informe técnico se corrió traslado a los procesados, entre ellos al hoy actor, quienes solicitaron su complementación, la cual se surtió y de la misma también se corrió el respectivo traslado, en donde el demandante presentó un escrito por medio del cual lo objetó por error grave, por considerar que **(i)** al momento de establecer la ocurrencia y cantidad del daño al patrimonio, la profesional Vargas Torres desconoció la realidad material probada en el proceso, para atender la realidad formal que encontró los registros del SIMAT; **(ii)** en algunas oportunidades la profesional confrontó algunos hallazgos de la auditoría con los certificados de notas finales y con los reportes de retiros de alumnos y en otras ocasiones con las cantidades certificadas por los Rectores de las I.E. y la cantidad de estudiantes registrados en la matrícula final, acomodándose de esta manera a diferentes documentos, pese a que esa información estaba llena de inconsistencias; y, **(iii)** omitió incluir en el informe las cifras exactas certificadas por los Rectores y desconoció los testimonios de las manipuladoras de alimentos que daban fe del cumplimiento de todas las raciones.

Es de recordar que como la objeción por error grave desapareció del ordenamiento jurídico con el cambio del Código de Procedimiento Civil al Código General del Proceso, no había lugar a dar trámite a la misma; no obstante, es preciso destacar igualmente que, en todo caso los argumentos allí expuestos difieren a los manifestados por la parte actora en el escrito de demanda, pues en el libelo introductorio la inconformidad frente al estudio técnico se finca en que la profesional universitaria Carol Viviana Vargas Torres sustituyó al fallador y solicitó pruebas documentales tanto a las Instituciones Educativas como a la Administración Municipal de Purificación, las cuales por vía de dicho informe fueron incorporadas al expediente de manera ilegal, en consecuencia, los argumentos expuestos en dicha objeción no son objeto de análisis en esta providencia.

En cuanto a la solicitud e incorporación de pruebas documentales a través del informe técnico, el Despacho encuentra que en la providencia en que se ordenó la realización del mismo y se designó a la profesional Vargas Torres para el efecto, se indicó de manera expresa en una de las instrucciones que se debía *“establecer la cantidad de niños, niñas y adolescentes matriculados conforme al SIMAT, planilla de asistencia y registro final de notas, para el periodo académicos del 27 de junio al 30 de noviembre de 2014, en las siguientes Instituciones Educativas: Nuestra señora del amparo, San Antonio, San Diego, Villa Esperanza, Agua Negra, Buenavista, Tambo, Tulio Varón, Chenche Asoliado No. 2, Juan de Borja, Coya, San Jorge, El Baura, La Holanda, Restrepo Jaramillo, Hato de Chenche, La Ovejera y cotejar los resultados obtenidos con los establecidos por el grupo auditor representado en el cuadro del hallazgo y de presentarse diferencias puntualizarlas de manera clara y detallada, en relación con las raciones alimenticias suministradas a los beneficiarios”*; en consecuencia, se observa que la información solicitada por la profesional Vargas Torres para la elaboración de su informe cumplió con esa instrucción precisa sin que se pueda llegar a pensar que sustituyó al fallador. Adicionalmente cabe señalar que mediante el Auto No. 874 del 30 de octubre de 2019⁷, por medio del cual el funcionario investigador ordenó la complementación del Informe Técnico facultó expresamente a la señora Vargas Torres para solicitar toda la información que considerara necesaria para adelantar el informe y a su vez, no se observa que la parte hubiese hecho uso de los recursos contra esta decisión o hubiese

⁷ Fls. 186 a 194 del archivo Pdf 013 del expediente digitalizado.

manifestado algún tipo de inconformidad al respecto, por lo que no se evidencia una vulneración al derecho fundamental al debido proceso del señor Ricardo Guarnizo Morales con la práctica de esta prueba técnica, pues evidentemente la conoció desde su decreto, sin exponer oposición al respecto, tuvo oportunidad de controvertirla, y además las pruebas solicitadas por la profesional designada correspondían plenamente con las facultades que le habían sido conferidas para la elaboración del informe y, como es lógico, para poder establecer la ocurrencia y cantidad del detrimento al patrimonio público era necesario verificar la información pertinente al número de estudiantes matriculados y que asistieron a clases durante el periodo del objeto contractual.

En consecuencia, la Entidad estableció el daño patrimonial ocasionado en este caso y su cuantía, a través del pluricitado informe técnico, cuya práctica, según ha quedado visto, no vulneró derechos del demandante, por lo que esta Dependencia considera que en el caso bajo análisis si de acreditó adecuadamente el daño causado al erario con la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 de 2014.

Gestión fiscal y relación de causalidad

En el fallo No. 003 del 06 de febrero de 2020, por medio del cual se declaró al señor Ricardo Guarnizo Morales como responsable fiscal de manera solidaria y a título de culpa grave por la ejecución del Contrato de Suministro No. 137 de 2014, se indicó que el hoy actor para el momento de los hechos era el Alcalde y representante legal del Municipio de Purificación y por lo tanto, el ordenador del gasto, de tal suerte que tenía un papel preponderante en la verificación de la correcta ejecución de ese Contrato, máxime porque el mismo sería pagado con recursos del Sistema General de Participaciones y estaba destinado a cubrir la alimentación escolar de la población estudiantil del área rural de esa Entidad Territorial.

Pese a lo anterior, la Contraloría afirma en el fallo, que la gestión fiscal del señor Guarnizo Morales frente al Contrato en cuestión, fue nula, pues no acreditó haber desplegado ningún tipo de actuación para verificar su correcta ejecución.

Aduce igualmente que, aunque el señor Ricardo Guarnizo designó supervisor para ese Contrato, lo cierto es que, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 489 de 1998 y con los numerales 1, 2 y 5 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, esa delegación no lo eximía de la responsabilidad frente a las irregularidades halladas en la ejecución del contrato, por cuanto en su calidad de Alcalde seguía siendo el jefe y director de la actividad contractual de esa Administración.

Ahora bien, este Despacho encuentra que, tal como lo indica la Contraloría General de la República en el fallo No. 003 de 2020, no hay duda en este caso que el señor Ricardo Guarnizo Morales suscribió el Contrato de Suministro No. 137 de 2014, en calidad de alcalde y representante legal del Municipio de Purificación (Tol.) y, por lo tanto, ostentaba facultades de ordenador del gasto.

Así mismo, aunque está acreditado que el demandante designó como supervisor de ese Contrato al Secretario de Educación Municipal, que le comunicó dicha designación a

quien ocupaba ese cargo mediante oficio suscrito en la misma fecha del acta de inicio y que entre sus deberes enlistó los de **(i)** verificar la ejecución idónea y oportuna del contrato; **(ii)** exigir al contratista la presentación detallada de los informes mensuales relacionados con las labores desarrolladas en el periodo correspondiente; **(iii)** Informar a las partes sobre cualquier irregularidad o incumplimiento que se presentara en la ejecución del contrato; y, **(iv)** llevar el control sobre la ejecución y cumplimiento del objeto contratado e informar a la Alcaldía de cualquier situación o irregularidad deficiente del cumplimiento o no, con la debida fundamentación a fin de que se impongan los correctivos o sanciones a que hubiere lugar; lo cierto es que esa circunstancia de la delegación de funciones no lo exonera por completo de sus obligaciones como bien lo indicó la Entidad demandada por las razones que se pasan a exponer.

El artículo 4° de las Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece que uno de los deberes de las entidades estatales es exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. En el mismo sentido, el artículo 26 ibidem señala en sus numerales 1, 2 y 5 que, en virtud del principio de responsabilidad en materia contractual:

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

2° Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

(...)

5° La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.”

En el mismo cuerpo normativo, el artículo 51 dispone que el servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.

Por su parte, el artículo 83 de la misma Ley 80 de 1993 preceptúa que, con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. Advierte la norma que la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requiere conocimientos especializados; además, para la supervisión la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo a través de contratos de prestación de servicios.

El artículo 119 ibídem establece que, en los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición, en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, **responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista y con las demás personas que concurran al hecho**, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.

En cuanto a la delegación de funciones, el artículo 12 de la ley 489 de 1998, establece que la misma exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario; no obstante, **el parágrafo de dicho precepto señala que, en todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresamente delegada, no exime de la responsabilidad legal civil y penal al agente principal.**

De cara a tal estado de las cosas, esta operadora judicial encuentra que en materia contractual la delegación no exime completamente de responsabilidad al delegante, pues al ser el representante legal de la entidad contratante es el responsable de la dirección y manejo de esa actividad contractual y en el evento en que se presente alguna irregularidad en la ejecución del negocio jurídico, responderá solidariamente con las personas que concurran al hecho.

Sobre el tópico de la delegación en materia de contratación estatal se pronunció la H. Corte Constitucional en sentencias C-372 de 2002⁸ y 693 de 2008⁹, para señalar que la delegación no protege, ni aparta automáticamente a la autoridad delegante de todo tipo de responsabilidad en relación con el ejercicio indebido o irregular de la delegación, pues ello sería desconocer los principios de unidad administrativa y de titularidad de los empleos públicos, como fundamento de la competencia de las autoridades públicas.

En el mismo sentido, la Corporación manifestó en estas providencias que la delegación no es un mecanismo para desprenderse del cumplimiento de las funciones del cargo y menos aún para utilizarlos con fines contrarios a los principios que rigen la función administrativa como la moralidad y la eficacia; por lo tanto, aunque el delegante no está llamado a responder por las actuaciones del delegatario, si debe tener un vínculo permanente y activo con éste, en donde revise y haga seguimiento a las decisiones y actuaciones que desarrolle frente a la labor delegada y en el evento en que lo estime necesario, revoque el acto de delegación en caso de que el delegatario no cumpla con las expectativas de la gestión encomendada, pues en este caso el delegante responde por sus propias actuaciones u omisiones en relación con los deberes de dirección, orientación, instrucción y seguimiento que tiene frente al delegatario.

Efectuadas las anteriores precisiones y continuando con el análisis del caso concreto, se advierte que en el sub examine se encuentra probado que el señor Ricardo Guarnizo Morales era el Alcalde y Representante Legal del Municipio de Purificación (Tol.) y fue en esa calidad que suscribió el Contrato de Suministro No. 137 del 27 de junio de 2014 con la Asociación Visión y Liderazgo Colombia Paz y Vida – ASVILCO, por lo tanto, no sólo fungió como ordenador del gasto, sino también como director de la actividad contractual y gestor fiscal de los recursos públicos que se estaban invirtiendo en la

⁸ Sentencia del 15 de mayo de 2002. Expedientes acumulados D-3770 y D-3775. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁹ Sentencia del 09 de julio de 2008. Expediente D-7077. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

ejecución de ese negocio jurídico.

Lo que se observa en el proceso es que el hoy demandante designó como supervisor de dicho contrato a quien fungiera como Secretario de Educación del Municipio de purificación y a su vez designó a tres profesionales más para que sirvieran como apoyo para la supervisión de la ejecución de ese contrato; sin embargo, no se observa en el cartulario ningún elemento probatorio que acredite que el señor Guarnizo Morales realizó alguna labor de seguimiento y verificación a esta labor de supervisión, como era su deber legal, pues aunque en el proceso fiscal y en la presente actuación aduce que solicitó certificaciones a los rectores de las Instituciones Educativas beneficiarias del contrato, en la que se refirieran a la correcta ejecución del mismo, lo cierto es que no hay evidencia de que esas certificaciones hubiesen sido efectivamente solicitadas por el hoy demandante en cumplimiento de su labor de verificación y seguimiento del supervisor, por el contrario, lo que se advierte del fallo de responsabilidad fiscal es que otras de las procesadas, esto es, Isabel Penagos Montaña y Leonora del Pilar Torres Gaitán, la primera de ellas que para la época de los hechos fungió como Secretaria de Educación (E) del Municipio de Purificación y como supervisora del Contrato 137 de 2014 y la segunda, que suscribió el acta de liquidación de dicho contrato, manifestaron en sus descargos que esas certificaciones de cumplimiento emitidas por los rectores de las Instituciones Educativas fueron aportadas como soporte para el pago del valor del contrato, lo que permite inferir que las mismas no fueron solicitadas por el señor Guarnizo Morales en cumplimiento de su labor de verificación y control de la ejecución del contrato, sino que fueron aportadas por el contratista para el pago.

Aunado a lo anterior, es preciso destacar que aún cuando dichas certificaciones hubiesen sido solicitadas por el señor Guarnizo Morales, lo cierto es que las mismas no resultaban suficientes para acreditar la correcta ejecución del contrato, pues tal como puede apreciarse, en la mismas todos los Rectores de los Establecimientos Educativos certificaron el número de cupos escolares existentes en cada una de las sedes, más no se evidencia un verdadero registro de las raciones alimenticias efectivamente entregadas o por lo menos de la real asistencia de los alumnos, pese a que en la cláusula cuarta del Contrato No. 137 de 2014, se señaló expresa y claramente que sólo se pagarían el número de raciones real y efectivamente suministradas y por lo tanto, era deber del Alcalde como ordenador del gasto, verificar si en efecto se estaban pagando al contratista, las raciones entregadas y no el número de cupos por sede escolar.

Por lo tanto, lo que se evidencia en este caso es que no hubo de parte del señor Ricardo Guarnizo Morales una verdadera labor de seguimiento y verificación de las actividades que estaba realizando el supervisor frente a la ejecución del Contrato de Suministro, de tal suerte que es responsable a título de culpa grave (Art. 118 Ley 1474 de 2011), de manera solidaria con quienes realizaron una deficiente supervisión del Contrato y permitieron que se ocasionara un detrimento patrimonial al Estado, circunstancia que fue declarada por la Entidad demandada a través de los actos administrativos atacados, cuya presunción de legalidad permanece incólume en tanto no se acreditaron por la parte actora los cargos enrostrados, de tal suerte que se negarán las pretensiones de la demanda.

COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Así las cosas, se condenará en costas procesales de esta instancia a la PARTE DEMANDANTE, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación, incluyendo en la liquidación el equivalente a un millón cuatrocientos cincuenta mil pesos (\$1.450.000.00) por concepto de agencias en derecho, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, a favor de la demandada.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, en virtud de los argumentos esbozados previamente en esta sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante por las razones expuestas con antelación, incluyendo como agencias en derecho la suma de un millón cuatrocientos cincuenta mil pesos (\$1.450.000.00), a favor de la demandada. Por Secretaría líquidense.

TERCERO: En firme ésta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



SANDRA LILINA SERENO CAICEDO
JUEZA