

2020

Informe de Denuncia D-95-19-06

DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE



INFORME DENUNCIA D-95-19-06

OBJETIVO

Desarrollar el averiguatorio y realizar el Informe, en atención a la denuncia formulada por un ciudadano, quien puso en conocimiento a través del buzón electrónico de peticiones, quejas, denuncias y sugerencias de la Contraloría General de la República – Gerencia Guaviare, las supuestas irregularidades relacionadas con el contrato No. 856 de 2019 celebrado por el Departamento del Guaviare y la Corporación para el Desarrollo Social y del Medio Ambiente Colores de Vida por valor de \$350.000.000 cuyo objeto es la consultoría especializada para desarrollar los estudios diagnóstico financiero y viabilidad técnica y financiera para la Gobernación del Guaviare.

La petición radicada fue trasladada por competencia a la Contraloría Departamental del Guaviare mediante oficio 2019EE0105409 del 27 de agosto de 2019.

ALCANCE

El desarrollo del presente informe estuvo dirigido al cumplimiento de las competencias que le asisten a la Contraloría Departamental del Guaviare, encaminadas a la vigilancia de la gestión fiscal, salvaguarda de los recursos públicos y al cumplimiento de los fines y principios de la función administrativa.

FUNCIONARIO(S) COMISIONADO(S)-Contraloría

- **EDGAR PINZÓN CORZO** – Profesional Universitario

DESARROLLO DEL INFORME

Mediante el traslado por competencia con código 2019-163059-80954-NC la Contraloría General de la República - Gerencia Guaviare se puso en conocimiento de la Contraloría Departamental del Guaviare, las presuntas irregularidades acaecidas en la Gobernación del Guaviare, a partir de la ejecución del contrato de consultoría No. 856 de 2019 suscrito con la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y DEL MEDIO AMBIENTE COLORES DE VIDA por valor de \$350.000.000 cuyo objeto fue la *“Consultoría especializada para Desarrollar Estudios de Diagnóstico Financiero y Viabilidad Fiscal y Financiera para la Gobernación del Guaviare”*.

La denuncia interpuesta por un ciudadano quien concluye que corresponde a un detrimento al erario público, expone tratarse de un *“estudio que se convertirá en análisis de papel ... para respaldar contratos sin fundamento,,o que apalanquen una futura inversión...”* Igualmente afirma haberse celebrado contratos de prestación de servicios

Calidad y excelencia en el control fiscal

No. No. 736, 746, 760, 784, 798, 797, 792, 796, 794, 795, 787, 788, 789, 790, 783, 785, 806, 799, 816, 805, 791, 809, 801, 800, 808, 815, 818, 824, 822, 821, 840, 842, 516, 967, 741, 755, 757, 758, 759, 754, 763, 793 y 786 para “*actividades de funcionamiento y para poder avalar cada uno de estos contratos camuflaron actividades de lucha anti contrabando y respaldarlos con recursos de crédito*”.

Mediante memorando interno No. CDG DC-79 expedido por el Contralor Departamental del Guaviare del 4 de septiembre de 2019 se ordenó la apertura de la denuncia y asignó el trámite a cargo del Profesional del área de Participación Ciudadana.

El Profesional designado mediante auto del 5 de septiembre de 2019 procedió al decreto de las pruebas conducentes para el desarrollo del averiguatorio, dentro de las cuales se contempló la solicitud de información, la práctica de la visita fiscal, el recaudo de pruebas testimoniales relacionadas con los hechos, entre otras.

Normatividad en la cual se Fundamentan los Hechos.

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 80 de 1993 Estatuto General de la Contratación Pública.
- Ley 1150 de 2007.
- Decreto 1510 de 2013
- Ley 819 de 2003

1. Procesamiento de la Información.

La Contraloría Departamental del Guaviare, dentro de su competencia y por mandato constitucional tiene a su cargo el ejercicio del control fiscal como una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Departamento del Guaviare, sus municipios que lo conforman y las entidades descentralizadas.

Para el caso del averiguatorio, la Contraloría Departamental del Guaviare le asiste la competencia para adelantar la investigación, la cual se concentró en la inversión de recursos públicos de libre destinación dispuestos por el Departamento del Guaviare dentro del presupuesto con el cual se financió el contrato de Consultoría No. 856 de 2019, según consta el certificado de disponibilidad presupuestal No. 1744 del 10 de junio de 2019 expedido por \$350.000.000 con cargo al rubro presupuestal 201720202 denominado Otros Gastos por Adquisición de Servicios de la Secretaría de Hacienda Departamental.

En el proceso de análisis y desarrollo de la denuncia, se procedió a la solicitud de información documental, al cotejo de pruebas, verificación de los documentos soporte de las actividades e inspección del material relacionado como productos entregables relacionados con el contrato de consultoría No. 856 de 2019 sobre el cual se basan los hechos denunciados.

1.1. ASPECTOS SOBRE LOS CUALES SE FUNDAMENTA LA DENUNCIA.

De acuerdo con la denuncia interpuesta, el Departamento del Guaviare suscribió el contrato de consultoría No. 856 el 17-07-2019 con la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y DEL MEDIO AMBIENTE COLORES DE VIDA por valor de \$350.000.000 el cual tuvo por objeto contratar la *“Consultoría especializada para Desarrollar Estudios de Diagnóstico Financiero y Viabilidad Fiscal y Financiera para la Gobernación del Guaviare”*, con un plazo de 4 meses, del cual se asevera por el denunciante tratarse de un documento innecesario el cual terminará convirtiéndose en un *“análisis de papel”* ante la falta de fundamento del contrato celebrado.

El señalamiento también relacionó la celebración de los contratos de prestación de servicios suscritos durante el año 2019 descritos a continuación, los cuales fueron financiados con recursos del crédito aprobado por medio de las Ordenanzas departamentales 379 y 383 de 2019:

No. 736, 746, 760, 784, 798, 797, 792, 796, 794, 795, 787, 788, 789, 790, 783, 785, 806, 799, 816, 805, 791, 809, 801, 800, 808, 815, 818, 824, 822, 821, 840, 842, 516, 967, 741, 755, 757, 758, 759, 754, 763, 793 y 786.

El contrato sobre el cual se centraliza la situación de un posible detrimento patrimonial se detalla y analiza a continuación:

1.1.1. Contrato de Consultoría No. 856 de 2019.

El proceso precontractual se inició por parte de la Gobernación del Guaviare, mediante el preparatorio de los estudios previos a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental, el cual dio origen a la celebración del Contrato de Consultoría No. 856 suscrito el 17 de julio de 2019 con la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y DEL MEDIO AMBIENTE COLORES DE VIDA por valor de \$350.000.000 el cual tuvo por objeto contratar la *“Consultoría especializada para Desarrollar Estudios de Diagnóstico Financiero y Viabilidad Fiscal y Financiera para la Gobernación del Guaviare”*, con un plazo de 4 meses.

El acta de inicio se suscribió entre las partes a partir del 18 de julio de 2019 extendiendo el plazo para la terminación hasta el 17 de noviembre de 2019.

El estudio previo describió como necesidad la de adelantar el diagnóstico financiero que permita visualizar la viabilidad fiscal y financiera presente y a largo plazo para el Departamento del Guaviare cuyos resultados esperados será la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo actualizado, ajustado y proyectado para un periodo futuro de 10 años.

La administración departamental tiene la necesidad de contratar el diagnóstico financiero que permita visualizar la viabilidad fiscal y financiera presente y a largo plazo, con una consultoría especializada en el área financiera en lo referente al presupuesto, para el diagnóstico financiero y viabilidad fiscal y financiera, para la Gobernación del Guaviare, determinados en los objetivos y metas en el plan de Desarrollo Departamental.

Con este proceso se beneficia la comunidad, la secretaría de Hacienda departamental y el Departamento del Guaviare, que tiene como fin mantener actualizada la información del presupuesto y velar por la sostenibilidad fiscal para satisfacer los cometidos estatales mediante los procesos administrativos como asesorías financieras. Por lo que, con el mismo se espera la entrega del producto, la elaboración del marco fiscal ajustado y proyectado, necesario para alcanzar las metas establecidas para el Departamento.

Ilustración 1. Extracto del estudio previo

La Gobernación del Guaviare dio inicio al proceso de concurso de méritos abierto No. **Calidad y excelencia en el control fiscal**

013 el 11 de junio de 2019, siendo adjudicado mediante la Resolución No.1643 del 15 de julio de 2019 al único proponente CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y DEL MEDIO AMBIENTE COLORES DE VIDA.

El contrato de consultoría 856 de 2019 por valor de \$350.000.000 fue financiado con recursos del rubro 207120202 de Gastos Generales – Otros Gastos por Adquisición de Servicios de la Secretaría de Hacienda Departamental cuyo registro de afectación al presupuesto es el No. 2251 expedido el 17 de julio de 2019.

Dentro del contrato de consultoría 856 de 2019 se pactó el pago de un anticipo correspondiente al 40% de su valor total, cuyo giro fue realizado por la Gobernación del Guaviare mediante egreso No. 05001 del 19 de julio de 2019 por valor de \$140.000.000. El pago anticipado desembolsado se halló respaldado en la póliza de seguro No. 30-44-101033928 bajo el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo por el ciento por ciento del valor otorgado y con base en el plan financiero presentado por el contratista. Este pago corresponde al pactado a manera de anticipo, lo cual señala para la época de la auditoría que el contrato se encontraba en ejecución y en consecuencia no se aporta el acta liquidación final.

Según los documentos aportados por la Gobernación del Guaviare, se hizo entrega del informe preliminar del contrato de consultoría No. 856 de 2019, por cuanto el mismo para la fecha del procesamiento de la denuncia, se hallaba dentro del plazo de ejecución del contrato.

El informe preliminar presentado, corresponde al diagnóstico financiero de la Gobernación del Guaviare, documento preparatorio en 251 páginas, el cual hace parte como uno de los productos entregables a cargo del contratista, y tiene como objetivo el de construir la proyección factible previendo el comportamiento de los ingresos y de los gastos de la Gobernación del Guaviare durante los próximos diez años, a fin de lograr un equilibrio fiscal en el manejo de las finanzas locales.

Tratándose el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de un instrumento dinámico de acuerdo con el comportamiento de la situación financiera e institucional del Departamento del Guaviare, representa además una herramienta de planeación financiera y de gestión pública para la entidad territorial de carácter obligatorio en su proyección y aplicabilidad a futuro, establecido a partir de la Ley 819 de 2003 en su artículo 5 el cual dispone:

“ARTÍCULO 5o. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO PARA ENTIDADES TERRITORIALES: Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto...”

Dentro del desarrollo de la denuncia y relacionado con el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente para la Gobernación del Guaviare, se hizo necesario acudir a la información reportada históricamente tanto presupuestal como contractualmente, con el fin de conocer acerca del documento vigente hasta el año 2018, documento el cual se encuentra anexo dentro de la rendición electrónica de la cuenta fiscal aportada por la entidad al cierre de la vigencia 2018.

Dentro de la documentación conocida se evidenció el documento titulado “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2028”, anexo como sustento del Proyecto de Ordenanza “Por la

Calidad y excelencia en el control fiscal

cual se expide el presupuesto general de rentas y de apropiaciones del Departamento del Guaviare para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019”, radicado el 5 de octubre de 2018 ante la Asamblea Departamental del Guaviare.

Igualmente, al realizar la consulta a la base de datos de la contratación pública rendida en la plataforma SIA OBSERVA y publicada en el SECOP I de la Gobernación del Guaviare (<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-13-8442129>), se halló el CONTRATO DE CONSULTORÍA No. 1050 celebrado el 27 de septiembre de 2018 entre el Departamento del Guaviare y la persona jurídica INNOVA SOLUCIONES INTEGRALES S.A.S.

El contrato de consultoría 1050 de 2018 tuvo por objeto “*La Consultoría para la Formulación del Marco Fiscal a Mediano Plazo de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Guaviare*”, con un plazo de 3 meses y un valor de \$35.000.000.

<p>Notaría Unica del municipio de San Jose del Guaviare, según Acta No. 002 del 14 de Septiembre de 2018, facultado para suscribir contratos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, acorde con lo estipulado en la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes y complementarias; quien para efectos del presente contrato se denominará EL DEPARTAMENTO, comunico la aceptación expresa e incondicional de la oferta presentada por el INNOVA SOLUCIONES INTEGRALES S.A.S, NIT 900870355-6; representada por RAUL ANTONIO GARCIA TABORDA, identificado con C.C No 88.234.716 expedida en Cúcuta, en las condiciones de la oferta y las que se indican a continuación:</p>	
OBJETO	CONSULTORÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL MARCO FISCAL A MEDIANO PLAZO EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA DE LA GOBERNACIÓN DEL GUAVIARE
DATOS DEL CONTRATISTA	INNOVA SOLUCIONES INTEGRALES S.A.S, NIT 900870355-6; representada por RAUL ANTONIO GARCIA TABORDA, identificado con C.C No 88.234.716 expedida en Cúcuta
DIRECCIÓN: Carrera 19 No 18-82 barrio Modelo CELULAR: 3219501045 EMAIL: contacto.innovasol@gmail.com CIUDAD: San José del Guaviare	La presente carta de aceptación se registró por las condiciones contenidas en la invitación pública No.57 de 2018 y por la oferta presentada por el Contratista.

Ilustración 2. Extracto del contrato de consultoría 1050 de 2018

El contrato de consultoría 1050 de 2018 se halló soportado en los estudios previos elaborados por la Secretaría de Hacienda Departamental que dentro de las obligaciones técnicas contenidas en el numeral “3.2.3 Especificaciones y alcance del Objeto Contractual”, entre otras se encuentran las siguientes:

“ ... ”

“3. *Elaborar y entregar el diagnóstico financiero del Departamento, mediante análisis de ingresos y gastos según ejecuciones presupuestales de las últimas cuatro vigencias (2013 – 2017), comportamiento de la vigencia actual y comportamiento proyectado con las mismas tendencias para los años 2019 2028.*

... ”

8. *Dicho marco deberá contener los requisitos del artículo 5 de la Ley 819 de 2003.*

9. *Producir y entregar un documento con el marco Fiscal a Mediano Plazo para la Vigencia 2019.”*

Para la ejecución del contrato de consultoría 1050 de 2018 se suscribió con fecha 1 de octubre de 2018 el acta de inicio por parte del Representante Legal del contratista y el Supervisor designado por la Gobernación del Guaviare, siendo su fecha de terminación fijada para el 31 de diciembre de 2018.



Dentro de los documentos allegados se conoció la liquidación del contrato de consultoría No. 1050 de 2018 celebrada de común acuerdo entre las partes el 2 de noviembre de 2018.

De lo anterior se deduce la existencia de dos (2) contratos de consultoría celebrados en la Gobernación del Guaviare entre los años 2018 y 2019 cuyo objeto fue la elaboración del instrumento de gestión pública y planeación financiera denominado Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme a las disposiciones del artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

Ilustración 3. Portada del documento “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018-2028” de la Gobernación del Guaviare presentado ante la Asamblea Departamental del Guaviare dentro del proyecto de ordenanza radicado el 5 de octubre de 2018.

La decisión administrativa de la Gobernación del Guaviare de optar por celebrar el contrato de consultoría No. 856 de 2019 cuya finalidad conlleva a la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo para el decenio 2019 a 2028, previamente indicando que para la fecha de la auditoría el contrato se hallaba en ejecución, puede resultar como una gestión antieconómica y proporciona los elementos de juicio a partir de la posible falta de planeación, entendida como *“la necesidad colectiva y económica de optimizar recursos, reducir costos, minimizar errores humanos y alcanzar el desarrollo de obras que son de prioridad social y no exclusivamente de orden suntuario, respecto a otras de uso restringido, que impliquen inversión no democrática o parcializada; es parte del concepto de modernización y eficiencia del Estado. La ausencia de planeación crea un uso inadecuado de los recursos públicos por desconocimiento de las necesidades y los medios con que se cuenta”*¹.

La celebración de un contrato de consultoría para obtener como producto la elaboración del diagnóstico financiero y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Gobernación del Guaviare para el periodo 2019 a 2028, como fue el objeto del contrato No. 856 de 2019, al año siguiente de haberse llevado a cabo la ejecución del contrato de consultoría No. 1050 de 2018 el cual tuvo el mismo propósito y producto, afianza la observación del ciudadano denunciante quien deduce de primera instancia un resultado de detrimento fiscal a los recursos del Departamento y augura un documento al que señala como un *“estudio que se convertirá en análisis de papel”*.

Acorde con el principio de responsabilidad, los participantes en los procesos contractuales deben procurar que la contratación se concrete a la finalidad de cumplimiento de los bienes contratados, y que estos sirvan a la realización de la función pública, cumpliendo con los requerimientos de las necesidades de la comunidad, para que mejoren su calidad de vida y amplíen sus posibilidades de desarrollo, entorno hasta ahora no logrado. En este sentido, la planeación conlleva al logro de los objetivos generales y específicos del proyecto como era la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo, documento con el cual ya contaba la Gobernación del Guaviare con antelación, obtenido de la celebración del contrato de consultoría No. 1050 de 2018 suscrito con la firma INNOVA SOLUCIONES INTEGRALES S.A.S.

En tal orden, la Administración Departamental estaba llamada a adelantar toda la gestión orientada a prevenir o evitar un daño o detrimento de los recursos públicos, el cual se puede manifestar por la imprudencia, negligencia, impericia o la violación de reglamentos. Quien actúa de manera imprudente o negligente obra sin acatar el deber objetivo de cuidado.

Para el caso en estudio, los hechos pueden estar inmersos en un presunto acto de negligencia o imprudencia al determinar la celebración del contrato de consultoría No. 856 de 2019 por valor de \$350.000.000, cuya necesidad se encontraba considerada y había sido satisfecha mediante la celebración del contrato de consultoría No. 1050 de 2018 por valor de \$35.000.000 y ante la existencia de un Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente para el periodo 2018 hasta el 2027, como fue el aportado por la Gobernación del Guaviare en la rendición de la cuenta electrónica a través de la plataforma SIA CONTRALORÍAS.

Los hechos planteados igualmente pueden estar contraviniendo principios de la función administrativa y la gestión fiscal, acordes con los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, como el de planeación, economía, eficiencia, eficacia, coordinación,

¹ Bernal, C. (2005). El Derecho de los derechos. Bogotá: Universidad Externando de Colombia.

transparencia, e interés general al establecerse el detrimento patrimonial al erario público y por cuya conducta puede igualmente ser catalogada en contraposición al ordenamiento disciplinario y penal y llegarse a configurar como presunta falta asimilada a los contenidos del artículo 34, numerales 1, 3, 15 y 21 de la ley 734 de 2002, cuya competencia está a cargo de la Procuraduría General de la Nación y del artículo 400 del Código Penal a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Desde este contexto, estos hechos se pueden configurar como una acción negligente y antieconómica al invertirse recursos públicos a partir de la insuficiente planeación y las debilidades de control señaladas con lo cual se trasgrede el principio de responsabilidad que advierte el ejercicio de la función pública y reclama la comunidad.

Por las razones expuestas, se llega a determinar la existencia de un daño fiscal ocasionado a los recursos del Departamento del Guaviare en cuantía de **TRESCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$350.000.000)**, valor correspondiente al total del contrato de consultoría No. 856 de 2019 celebrado por la Gobernación del Guaviare con la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y DEL MEDIO AMBIENTE COLORES DE VIDA.

HALLAZGO 1 (A-D-P-F): El Departamento del Guaviare debido a la falta de planeación derivada de una presunta conducta negligente o imprudente dio origen a la celebración del contrato de consultoría No. 856 del 17 de julio de 2019 con la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y DEL MEDIO AMBIENTE COLORES DE VIDA cuyo objeto fue la de contratar la “*Consultoría especializada para Desarrollar Estudios de Diagnóstico Financiero y Viabilidad Fiscal y Financiera para la Gobernación del Guaviare*”, con un plazo de 4 meses La presunta gestión inoportuna, antieconómica, ineficiente e inequitativa ha motivado un daño patrimonial a los recursos departamentales por el monto del contrato de consultoría ejecutado en la suma **TRESCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$350.000.000)**, al ser violatorios de algunos de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal conforme a los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y por cuya conducta presuntamente se puede haber infringido la normatividad vigente, configurándose así el **hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, penal y fiscal en la cuantía del daño establecido.**

Criterio: Constitución Política art. 209 y 267, Ley 489 de 1998 Principios de la función administrativa, Ley 80 de 1993, ley 819 de 2003, ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, Contrato de Consultoría 856 de 2019, Contrato de Consultoría 1050 de 2018, Ley 1474 de 2011 art. 82 y siguientes.

Causa: Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Efecto: Uso ineficiente de recursos.

La otra parte de los hechos puestos en conocimiento de la Contraloría Departamental del Guaviare por el ciudadano denunciante, hace relación a la celebración de varios contratos de prestación de servicios los cuales fueron financiados con recursos de crédito.

Los contratos de prestación de servicios en los cuales se destinaron recursos de crédito son los siguientes:

CÓDIGO CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR CONTRATO	PRESUPUESTO		RECURSO	VALOR PRESUPUESTO
			CDP- FECHA	RP-FECHA		
736-2019	DEYVIS JHOANDERSON RIOS CORREA	5.600.000	1854- JUNIO 18 DE 2019	1932 JUNIO 18 DE 2019.	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000

Calidad y excelencia en el control fiscal



Contraloría Departamental del
GUAVIARE
Calidad y excelencia en el control fiscal

Contraloría Departamental del Guaviare

Nit. 832000115-7

741-2019	ALEIDA TRONCOSO	10.750.000	1931- JUNIO 19 DE 2019	1855- JUNIO 18 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 10.750.000
746-2019	YISED AMPARO VALDES CAICEDO	8.750.000	1853- JUNIO 18 DE 2019	1956- JUNIO 21 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 8.750.000
754-2019	GINA PAOLA VASQUEZ DE ROJAS	8.750.000	1856- JUNIO 18 DE 2019	1955- JUNIO 21 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 8.750.000
755-2019	LIVIA CAMACHO MANJARRES	19.000.000	1880- JUNIO 20 DE 2019	1944- JUNIO 20 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 19.000.000
757-2019	BLANCA NUBIA VANEGAS PIÑEROS	15.500.000	1879- JUNIO 20 DE 2019	1945- JUNIO 20 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 15.500.000
758-2019	VIVIANA MARCELA TORRES BELTRAN	9.000.000	1881- JUNIO 20 DE 2019	1946- JUNIO 20 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 9.000.000
759-2019	VIVIANA CONEJO CUAN	8.750.000	1857- JUNIO 18 DE 2019	1947- JUNIO 20 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 8.750.000
760-2019	GABRIEL FERNANDO PASTRAN	17.000.000	1878- JUNIO 20 DE 2019	1848- JUNIO 20 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 17.000.000
763-2019	YERLY MARITZA LOPEZ ROLDAN	7.875.000	1882- JUNIO 20 DE 2019	1970- JUNIO 21 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 7.875.000
783-2019	JOHN JAIRO GONZALEZ LONDOÑO	6.300.000	1946- JUNIO 25 DE 2019	2034- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 6.300.000
784-2019	ELKIN YAMID ZAPATA MUÑOZ	6.300.000	1951- JUNIO 25 DE 2019	2019- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 6.300.000
785-2019	LINA KATHERINE BELTRAN RAYO	7.000.000	1952- JUNIO 25 DE 2019	2038- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 7.000.000
786-2019	ERIKA BRIYITH PEÑA PERILLA	9.675.000	1941- JUNIO 25 DE 2019	2023- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 9.675.000
787-2019	HEIDER MIJAIR MARIN HERNANDEZ	6.300.000	1954- JUNIO 25 DE 2019	2033- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 6.300.000
788-2019	LUIS BAYRON NAVARRETE POVEDA	5.600.000	1959- JUNIO 25 DE 2019	2032- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
789-2019	JOSE SEBASTIAN PIZO CAICEDO	5.600.000	1958- JUNIO 25 DE 2019	2031- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
790-2019	JAVIER FERNANDO PARRA PRIETO	5.600.000	1957- JUNIO 25 DE 2019	2030- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
791-2019	OMAR YANNY GONZALEZ ROA	5.600.000	1955- JUNIO 25 DE 2019	2069- JULIO 03 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
792-2019	YEIBER SEBASTIAN LEON HERRERA	5.600.000	1943- JUNIO 25 DE 2019	2029- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
793-2019	FAISULY GUEVARA BRAIDY	9.675.000	1942- JUNIO 25 DE 2019	2022- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 9.675.000
794-2019	AFRANIO RUYARDI BARRETO CASTAÑEDA	5.600.000	1944- JUNIO 25 DE 2019	2028- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
795-2019	RICARDO MADERA CHAVEZ	5.600.000	1960- JUNIO 25 DE 2019	2027- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
796-2019	BLADIMIR MARIN HERNANDEZ	6.300.000	1948- JUNIO 25 DE 2019	2026- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 6.300.000
797-2019	EDISON FERNANDO RIAÑO MURCIA	6.300.000	1949- JUNIO 25 DE 2019	2025- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 6.300.000
798-2019	RICARDO GRISALES MELO	6.300.000	1950- JUNIO 25 DE 2019	2024- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 6.300.000
799-2019	ANGIE VIVIANA COY MORA	6.525.000	1945- JUNIO 25 DE 2019	2066- JULIO 03 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 6.525.000
800-2019	LUIS ALFREDO DIAZ BURGOS	7.000.000	1953- JUNIO 25 DE 2019	2074- JULIO 03 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 7.000.000
801-2019	HAROLD BENITEZ MENDOZA	5.600.000	1956- JUNIO 25 DE 2019	2073- JULIO 03 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
805-2019	LUIS HERNAN AGUAS POSADA	5.600.000	1947- JUNIO 25 DE 2019	2068- JULIO 03 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
806-2019	JOSÉ FREDY PEÑA CALDERON	8.600.000	1979- JUNIO 27 DE 2019	2943- JUNIO 28 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 8.600.000
808-2019	ASMEDT SUAREZ BEDOYA	5.600.000	1978- JUNIO 27 DE 2019	2078- JULIO 03 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
809-2019	JUAN ULISES REYES PEREZ	5.600.000	1984- JUNIO 28 DE 2019	2072- JULIO 03 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
815-2019	TIRSO BARRETO MOLANO	5.600.000	1976- JUNIO 27 DE 2019	2088- JULIO 04 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
816-2019	STIVEN ALONSO COY GUEVARA	5.600.000	1985- JUNIO 28 DE 2019	2067- JULIO 03 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
818-2019	TITO CASTIBLANCO MARTINEZ	5.600.000	1977- JUNIO 27 DE 2019	2089- JULIO 04 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000

Calidad y excelencia en el control fiscal

📍 San José del Guaviare: calle 12 No. 22 - 83 B. La Esperanza 📞 (8) 584 0987 ✉ control@contraloriaguaviare.gov.co

🌐 www.contraloriaguaviare.gov.co

821-2019	PABLO EMILIO RIVERA PARRADO	7.000.000	2013- JULIO 03 DE 2019	2115- JULIO 05 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 7.000.000
822-2019	PAULA ANDREA BOHORQUEZ RODRIGUEZ	7.000.000	2014- JULIO 03 DE 2019	2113- JULIO 13 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 7.000.000
824-2019	KAREN LISETH FANDIÑO GUERRERO	5.600.000	2015- JULIO 03 DE 2019	2100- JULIO 05 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 5.600.000
840-2019	LAURA FIGUEROA SEPULVEDA	7.000.000	2051- JULIO 08 DE 2019	2140- JULIO 09 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 7.000.000
842-2019	STEFANY YANETH JIMENEZ CASTRILLON	6.600.000	2056- JULIO 08 DE 2019	2170- JULIO 09 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 6.600.000
967-2019	DARIO LIBARDO COY MOLANO	6.300.000	2463- AGOSTO 09 DE 2019	2599- AGOSTO 14 DE 2019	15 RECURSOS DE CREDITO	\$ 6.300.000
	TOTAL CONTRATOS	315.150.000			TOTAL RECURSOS DE CREDITO	\$ 315.150.000

Tabla 1. Relación de Contratos de Prestación de Servicios financiados con Recursos de Crédito durante el año 2019.

Para discernir el asunto, entraremos a considerar el proceso de aprobación del empréstito por parte de la Gobernación del Guaviare.

La Gobernación del Guaviare adelantó ante la Asamblea Departamental el proyecto de Ordenanza No. 477 de 2019 mediante el cual se solicitaba la autorización para gestionar y celebrar una operación de crédito público o asimilada con entidades financieras nacionales por valor de \$775.781.000. El proyecto fue aprobado a partir de la Ordenanza No. 379 del 30 de abril de 2019.

El proyecto de ordenanza inicialmente aprobado detalla la utilización de los recursos del crédito en los siguientes proyectos de inversión:

CODIGO BPIN	PROYECTO	ACTIVIDADES	VALOR APORTES DEL CREDITO DEL DEPARTAMENTO
201800070068	MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO RIGIDO DE LAS VÍAS URBANAS DE LOS MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE Y EL RETORNO	Pavimentación de vías en rígido de: 1) <u>San José del Guaviare:</u> Cra. 24 entre transversal 20C y calle 26 Cra. 24 entre calles 27 y 30 Cl 22 entre carreras 20 y 29 2) <u>El Retorno</u> Cl 9 entre carreras 10 y 12	\$584.781.000
2017005950073	GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO	Realizar el estudio de alternativas de intervención del río Guaviare para reducir los procesos de erosión y migración de márgenes del meandro ubicado frente al casco urbano del municipio de San José del Guaviare (Vereda Playa Alta), el cual puede generar el rompimiento del mismo, ocasionando cambios morfológicos importantes en el cauce del río, lo cual generará pérdidas importantes en los servicios ecosistémicos que el río provee, afectando también las actividades económicas que se desarrollan en ésta región.	\$191.000.000
	TOTAL RECURSOS DEL CRÉDITO		\$775.781.000

Tabla 2. Destinación inicial de los recursos de la Ordenanza 379 de 2019 autorizados en la Operación de Crédito Público del Departamento del Guaviare.

Posteriormente, la administración departamental acude ante la Asamblea Departamental del Guaviare radicando un nuevo proyecto de ordenanza en el mes de mayo de 2019 mediante el cual se modificaría parcialmente la Ordenanza No. 379 de 2019.

La modificación en la destinación de los recursos del crédito fue aprobada por la Asamblea Departamental mediante la Ordenanza No. 383 del 13 de mayo de 2019,

Calidad y excelencia en el control fiscal

autorizándose la modificación del artículo segundo de la ordenanza No. 379 de 2019, de la siguiente forma:

CODIGO BPIN	PROYECTO	ACTIVIDADES	VALOR APORTES DEL CREDITO DEL DEPARTAMENTO
2017005950109	FORTALECIMIENTO DE LOS RECURSOS DEPARTAMENTALES, LUCHA ANTICONTRABANDO Y EVASIÓN DE IMPUESTOS	Líneas Plan de Capacitaciones Plan de Comunicaciones Plan de Operativos Plan de análisis de la Información Plan de Participación Ciudadana	\$584.781.000
2017005950073	GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO	Realizar el estudio de alternativas de intervención del río Guaviare para reducir los procesos de erosión y migración de márgenes del meandro ubicado frente al casco urbano del municipio de San José del Guaviare (Vereda Playa Alta), el cual puede generar el rompimiento del mismo, ocasionando cambios morfológicos importantes en el cauce del río, lo cual generará pérdidas importantes en los servicios ecosistémicos que el río provee, afectando también las actividades económicas que se desarrollan en ésta región.	\$191.000.000
TOTAL RECURSOS DEL CRÉDITO			\$775.781.000

Tabla 3. Destinación final de los recursos de la Ordenanza 383 de 2019 modificados para la Operación de Crédito Público del Departamento del Guaviare.

Tal como se evidencia, la Ordenanza Departamental No. 379 del 30 de abril de 2019 y sancionada por el ejecutivo el 8 de mayo de 2019, pretendía financiar dos proyectos, uno de mejoramiento de vías urbanas en pavimento rígido de los municipios de San José del Guaviare y El Retorno y otro de Consultoría. Teniendo en cuenta que los recursos del crédito, para el proyecto de mejoramiento de vías urbanas fueron subsanados a través de los recursos del Sistema General de Regalías, se modificó la ordenanza autorizando la destinación del crédito por \$584.781.000 para desarrollar el proyecto denominado “Fortalecimiento de los recursos departamentales, lucha anticontrabando y evasión de impuestos”.

ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO AL PROYECTO ANTICONTRABANDO Y EVASIÓN DE IMPUESTOS	
Programa de Capacitación	\$ 105.000.000
Miembros del grupo operativo, comerciantes y aliados estratégicos en 2 campañas	\$ 70.000.000
Erradicación al consumo de cigarrillo y licores de contrabando en 2 campañas	\$ 35.000.000
Programa de Comunicaciones y Publicidad	\$ 100.000.000
Producción de Volantes en avisos luminosos, afiches, calcomanías, pendones plegables en 4 jornadas	\$ 60.000.000
Creación e implementación de campañas publicitarias para erradicar el consumo de cigarrillo y licores de contrabando falsificados en 4 campañas	\$ 12.000.000
Diseño de emisión y distribución de una cartilla con la ley anticontrabando y evasión de impuestos por la cantidad de 1 millar	\$ 13.000.000
Pautas radiales escritas, campaña, móviles, sonido y difusión de programas en 3 campañas	\$ 15.000.000
Programa de Operaciones y Análisis	\$ 318.781.000
Compra, mantenimiento y reparación de equipos para fiscalización y la persecución del contrabando: Vehículos, teléfonos	\$ 30.000.000
Adquisición equipos de cómputo, tabletas, impresora láser	\$ 23.019.000
Contratación Profesional Abogado y Contador	\$ 42.800.000
Contratación Tecnólogos para liquidación y fiscalización durante 6 meses	\$ 25.000.000
Contratación de personal técnico operativo de rentas durante 6 meses	\$ 87.000.000

Viáticos y gastos de transporte	\$ 12.000.000
Almacenamiento y distribución de los licores, cigarrillos de contrabando e iniciar trámites fiscales y penales	\$ 5.000.000
Señalización y estampillas para licores y cervezas	\$ 33.000.000
Adquirir combustibles y lubricantes	\$ 12.000.000
Elementos de dotación (Chalecos, camisetas, guantes, carpas, cachuchas, linternas)	\$ 48.962.000
Programa de Participación Ciudadana	\$ 63.000.000
Programa anticontrabando con la comunidad importación y consumo	\$ 36.000.000
Refrigerios para 4 jornadas de trabajo con la comunidad de los 4 municipios	\$ 9.000.000
Compra de escritorios, sillas, mesas y videobeam	\$ 18.000.000
TOTAL PROYECTO	\$ 586.781.000

Tabla 4. Distribución presupuestal de los recursos de la Ordenanza 383 de 2019 autorizados en la Operación de Crédito Público del Departamento del Guaviare para el proyecto de fortalecimiento de las rentas departamentales.

Fuente: Acta 009 de la Comisión Segunda de la Asamblea Departamental del Guaviare del 11-05-2019.

Según lo reportado por la Secretaría de Hacienda Departamental, al cierre del mes de octubre de 2019 se consolidan los siguientes resultados por aprehensión de licores y cigarrillos, originadas de las actividades contenidas en el proyecto:

RESUMEN DE PRODUCTOS APREHENDIDOS EN 2019			
a octubre 30 de 2019			
PRODUCTOS	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR TOTAL
CERVEZAS	BOTELLA 330CC	8.404	\$54'382.300
	LATA 355CC	15.767	
	BOTELLA 750 CC	6.000	
LICORES Y VINOS	BOTELLA 750	37	\$1'168.000
CIGARRILLOS	CAJETILLAS X 20 UNID.	2.086	\$7'527.500
TOTAL			\$ 63'077.800

Tabla 5. Consolidación del avance de ejecución del programa anticontrabando de licores y cigarrillos y contra la evasión de impuestos en el Departamento del Guaviare.

Partiendo del análisis exhaustivo adelantado por la Asamblea Departamental del Guaviare como instancia administrativa a la que le compete la aprobación de la operación de crédito o empréstito requerido por la Gobernación del Guaviare para atender los gastos de funcionamiento cuya finalidad estuvo orientada a lograr, a futuro, un mejor recaudo a partir de estimular la cultura anticontrabando y contrarrestar la evasión de los impuestos departamentales, rentas afectadas por estos fenómenos, será del resorte de la administración departamental a través de la Oficina de Control Interno de Gestión en asocio con la Secretaría de Hacienda Departamental, las dependencias inicialmente emplazadas para llevar a cabo la evaluación de los resultados y del impacto social del proyecto ejecutado, cuyas consecuencias derivadas del proyecto no representan únicamente un efecto en el corto plazo. Se trata de un proyecto al cual se le debe prestar la atención continuada y aplicar progresivamente en las siguientes vigencias fiscales. Si por el contrario, el proyecto resulta de corto plazo, los efectos de mejora fiscal en las rentas del departamento no tendrán el resultado esperado y pretendido con la ejecución y destinación de los recursos públicos, pudiendo llegarse a estimar como un detrimento patrimonial, cuyo componente adicional recae en haberse financiado con recursos del crédito, sobre el cual la administración departamental se obligó al pago de intereses, lo cual haría más oneroso un resultado negativo del proyecto.

Sea oportuno señalar la temporalidad determinada en el proyecto radicado ante el Banco de Programas y Proyectos recoge el desarrollo de las actividades en un periodo de 3 años. Inicialmente el proyecto formulado acogió las anualidades de 2017, 2018 y 2019, sin embargo, su ejecución se dio a partir del año 2019, conllevando a trasladar el tiempo de ejecución hasta el año 2021, al cabo del cual se tendrá el consolidado estadístico de los resultados arrojados en la ejecución de cada uno de los programas y líneas ejecutoras del proyecto de fortalecimiento de las rentas departamentales.

Módulo de Preparación de la alternativa de solución					
1. Descripción de la alternativa					
<p>Alternativa</p> <p>Aumentar los ingresos del departamento por medio el recaudo y control en la lucha anti contrabando y la evasión de impuestos mediante acciones integrales, campañas y controles efectivos.</p> <p>Año inicio: 2017 Año final: 2019</p> <p>Descripción de la alternativa</p> <p>Mediante informes de campañas realizadas se desarrollara planes de capacitación, comunicación, participación ciudadana, operaciones y análisis que permitan realizar estrategias encaminadas a fortalecer la lucha contra el contrabando, y la evasión de impuestos para tal fin se necesita la contratación de personal idóneo como guarda rentas, equipo de oficina, personal administrativo cuyo objeto es apoyar las acciones para mejorar los ingresos de las rentas, y de operativos exitosos. Se realizará el trabajo a través de visitas de inspección a locales comerciales y bodegas, controles sobre ejes viales, verificación de estampillas y centzagos, destrucción del producto aprehendido de acuerdo a procesos de fiscalización respecto a la nueva ley anti contrabando (Ley 1702 de 2015).</p>					
Módulo de Preparación de la alternativa de solución					
2. Estudio de mercado					
Detalle para estudio: Control a la evasión y el contrabando					
Bien o Servicio	Unidad de medida	Descripción	Año inicial histórico	Año final histórico	Año final proyección
Control a la evasión y el contrabando	Número	Existencia de unidades de rentas en el control en el control de la evasión y el contrabando	2017	2019	2019
Año	Oferta	Demanda	Deficit		
2017	28,00	20,00	8,00		
2018	28,00	28,00	0,00		
2019	30,00	30,00	0,00		

Ilustración 4. Extracto de la temporalidad del Proyecto de Fortalecimiento de las Rentas radicado ante el Departamento Nacional de Planeación.

Sin desconocer la naturaleza constitucional del control fiscal posterior, en materia de contratación, el artículo 65 de la Ley 80 de 1993 ordena:

“Artículo 65º.- De la Intervención de las Autoridades que ejercen Control Fiscal. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales. Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.”²

El control previo administrativo de la actividad contractual corresponde a las oficinas de Control Interno. Las autoridades de Control Fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.” (Negrilla de éste despacho)

Es claro que en cualquiera de estos tres momentos contractuales puede realizarse control fiscal y, si en desarrollo del control posterior se observa que en los pagos efectuados dentro de la ejecución parcial del contrato aparecen irregularidades fiscales que ameriten el inicio de un Proceso de Responsabilidad Fiscal, se debe realizar su traslado inmediato al competente para el efecto. En consecuencia, corresponde a la Contraloría Departamental del Guaviare ejercer la vigilancia de los recursos públicos de forma posterior y selectiva a partir de la aplicación del control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales conforme lo establece la norma superior. Para el caso particular, el ente de control fiscal realiza anualmente el análisis del estado de las finanzas del Departamento y emite el informe macrofiscal, donde uno de sus componentes es el *“indicador de capacidad de funcionamiento”* a partir de las rentas corrientes y la gestión del recaudo.

Por lo anterior, la evaluación del estado de las finanzas del departamento de la vigencia fiscal 2019, se analizará por parte de la Contraloría Departamental del Guaviare durante el próximo año 2020 sobre el ejercicio presupuestal y contable del departamento durante el año 2019, vigencia que contendrá los resultados iniciales del desarrollo del proyecto radicado ante el Banco de Programas y Proyectos del Departamento No. 2017005950109 denominado **“FORTALECIMIENTO DE LOS RECURSOS DEPARTAMENTALES, LUCHA ANTICONTRABANDO Y EVASIÓN DE IMPUESTOS”**.

² Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-623 de 1999.

Dicho informe será presentado ante la entidad territorial y ante la Asamblea Departamental del Guaviare, con el fin de que sea la entidad vigilada y los integrantes de la Corporación quienes determinen las acciones y toma de decisiones al aplicar los correctivos de mejora pertinentes.

Bajo el anterior análisis, resulta prematuro e inoportuno expresar un resultado de mejora o no de las rentas fiscales las cuales la administración departamental estimó impactar y optimizar a partir del proyecto de fortalecimiento, aplicando programas de acción preventiva y correctiva en contra de la evasión de los impuestos y del contrabando de licores y cigarrillos en la región para los futuros 3 periodos fiscales, entre otros.

Derivado del análisis anterior, hasta ahora no se configuran los elementos de juicio a partir de los cuales se pueda llegar a consolidar el detrimento o daño patrimonial sobre los recursos departamentales, como resultado de la destinación de los recursos del crédito aprobado según la Ordenanza Departamental No. 383 del 13 de mayo de 2019, para atender los gastos de funcionamiento derivados del proyecto de "FORTALECIMIENTO DE LOS RECURSOS DEPARTAMENTALES, LUCHA ANTICONTRABANDO Y EVASIÓN DE IMPUESTOS", tratado en éste contenido.

2. LOS PRESUNTOS RESPONSABLES QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO CONTRACTUAL 856 DE 2019.

A continuación, se listan los servidores públicos adscritos a la Gobernación del Guaviare, quienes ejercieron función pública e intervinieron en el proceso de gestión contractual, por cuya presunta conducta ampliamente detallada, se pudo haber causado un daño patrimonial a los intereses de la entidad:

NOMBRE	CARGO	FUNCION
NEBIO DE JESUS ECHEVERRY CADAVID	Gobernador Departamento del Guaviare (periodo 2016-2019)	-Representante Legal con Funciones de ordenación y ejecución de recursos públicos del Departamento del Guaviare. -Función de dirigir y coordinar las acciones administrativas del Departamento como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes. -Función de presentar oportunamente a la Asamblea Departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos. (CN Art. 305 – Ley 1222 de 1986, Art. 94)
GRACIELA ARIAS LOPEZ	Gobernadora del Departamento del Guaviare Encargada	-Función de celebración de contratos según Resolución No. 1573 del 8 de julio de 2019. - Celebración del contrato de consultoría No. 856 del 17 de julio de 2019.



Contraloría Departamental del
GUAVIARE
Calidad y excelencia en el control fiscal

Contraloría Departamental del Guaviare

Nit. 832000115-7

ORLANDO ALFONSO SUAREZ BARRETO	Secretario de Hacienda Departamental	Funcionario quien elaboró el estudio previo del proceso de consultoría No. 856 de 2019.
---	--	---

Tabla 6 Servidores Públicos que intervienen el proceso estudiado.

Calidad y excelencia en el control fiscal

📍 San José del Guaviare: calle 12 No. 22 - 83 B. La Esperanza 📞 (8) 584 0987 ✉ control@contraloriaguaviare.gov.co

🌐 www.contraloriaguaviare.gov.co

5. Análisis de los Descargos Presentados por la Gobernación del Guaviare.

Dentro del contenido de la denuncia, la Contraloría formuló unos hallazgos, contra los cuales la Administración de la Gobernación del Guaviare ejerció el derecho de contradicción mediante la comunicación con radicado No. 649 del 25-11-2019, dentro de la cual se allegaron documentos anexos. Una vez analizados los descargos frente a cada uno de los hallazgos, la Contraloría se pronuncia en los siguientes términos:

HALLAZGO FORMULADO POR LA C.D.G.	RESUMEN DEL DESCARGO GOBERNACIÓN DEL GUAVIARE	PRONUNCIAMIENTO DE LA CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL GUAVIARE
<p>HALLAZGO 1 (A-D-P-F): El Departamento del Guaviare debido a la falta de planeación derivada de una presunta conducta negligente o imprudente dio origen a la celebración del contrato de consultoría No. 856 del 17 de julio de 2019 con la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y DEL MEDIO AMBIENTE COLORES DE VIDA cuyo objeto fue la de contratar la "Consultoría especializada para Desarrollar Estudios de Diagnóstico Financiero y Viabilidad Fiscal y Financiera para la Gobernación del Guaviare", con un plazo de 4 meses La presunta gestión inoportuna, antieconómica, ineficiente e inequitativa ha motivado un daño patrimonial a los recursos departamentales por el monto del contrato de consultoría ejecutado en la suma TRESCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$350.000.000), al ser violatorios de algunos de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal conforme a los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y por cuya conducta presuntamente se puede haber infringido la normatividad vigente, configurándose así el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, penal y fiscal en la cuantía del daño establecido.</p> <p>Criterio: Constitución Política art. 209 y 267, Ley 489 de 1998 Principios de la función administrativa, Ley 80 de 1993, ley 819 de 2003, ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, Contrato de Consultoría 856 de 2019, Contrato de Consultoría 1050 de 2018, Ley 1474 de 2011 art. 82 y siguientes.</p> <p>Causa: Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.</p> <p>Efecto: Uso ineficiente de recursos.</p>	<p>Según las apreciaciones del funcionario auditor, existe otro contrato de consultoría para la elaboración del marco fiscal de mediano plazo del periodo 2019 a 2028. En efecto, en la Gobernación del Guaviare existe el contrato de consultoría No.1050 de 2018 que tuvo el propósito de realizar una actualización del Marco Fiscal a Mediano Plazo, en los términos del Art. 5º. De la Ley 819.</p> <p>Para sostener en mayor profundidad la inexistencia del daño fiscal con la celebración del contrato de consultoría No. 856 de 2019 hacemos el siguiente comparativo entre uno y otro contrato donde se pueden justificar las notables diferencias:</p> <p>Como se puede evidenciar a continuación en el cuadro comparativo no se tipifica: "El Departamento del Guaviare debido <i>una falta de planeación derivada de una presunta conducta negligente o imprudente dio origen a la celebración del contrato de consultoría No. 856 del 17 de julio de 2019(...)</i>" como lo manifiesta el informe preliminar de la contraloría, teniendo en cuenta que:</p> <p>La consultoría especializada No. 856 de 2019 no comparte ni asemeja su objeto contractual a la consultoría No.1050 de 2018; toda vez que su alcance es distinto, donde la consultoría especializada 856 tiene como objetivo entregar unos productos taxativos a la necesidad de la Gobernación del Guaviare en tener una herramienta orientadora a 20 años que permita identificar y dar un derrotero de viabilidad paso a paso con ejes estratégicos y un plan de acción a seguir. Si bien es cierto que por un error de digitación, transcripción comparten la misma necesidad, aclorando que fue un error de digitación, estos productos del Contrato No.856, a diferencia de los contratados en la actualización del Marco Fiscal, corresponden primero a un diagnóstico financiero que contiene un análisis desde su contexto y antecedentes de la realidad y su economía actual, un análisis serio y real de la organización institucional, situación existente de la entidad en el orden laboral, pensional, planta de personal, vinculación de funcionarios del nivel central y sector descentralizado, un análisis de su Estructura y Dinámica Fiscal donde se tuvo en cuenta un análisis histórico de los últimos 10 años, frente a comparativo año fiscal 2018, y atendiendo los diferentes llamados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, detallando los indicadores de responsabilidad fiscal, la situación financiera del sector descentralizado, los riesgos financieros a la que la entidad se ve abocada, las entidades de vigilancia y control fiscal; por último la</p>	<p>Los descargos presentados por la Gobernación del Guaviare estuvieron encaminados a demostrar las diferencias existentes entre el contrato de consultoría 856 de 2019 y el contrato de consultoría 1050 de 2018.</p> <p>El proceso descriptivo señaló las trascendentes características diferenciales entre las obligaciones pactadas en uno y otro contrato, la calidad y cantidad de personal profesional y especializado, la temporalidad del diagnóstico y los productos entregados como resultado de cada proceso contractual, permitiendo validar y justificar la imperiosa necesidad procedente de la celebración del contrato de consultoría especializada 856 de 2019.</p> <p>Para este despacho está demostrado el alcance de la consultoría llevada a cabo mediante el contrato 856 de 2019 cuya trascendencia se reúne en la proyección de las finanzas del Departamento para los siguientes 20 años (años 2020 a 2040), de donde se desprende el programa de viabilidad fiscal y financiera como componente del plan de metas encaminadas al futuro mejoramiento de la situación fiscal y administrativa del Departamento del Guaviare. Tal como se desglosa del análisis del estudio previo y se argumenta en los descargos, la necesidad no estuvo únicamente orientada a realizar una actualización de las cifras estadísticas en precios corrientes a mediano plazo como lo fue la naturaleza del contrato de consultoría 1050 de 2018.</p> <p>Al realizar el comparativo del alcance que tuvo cada uno de los contratos de consultoría se puede corroborar que el contrato de consultoría 1050 de 2018 enfocó su alcance en productos de diagnóstico de los ingresos y gastos de las vigencias 2013 a 2017; el cálculo de los indicadores de los gastos de funcionamiento según la ley 617 de 2000; el cálculo de los indicadores de endeudamiento y como producto entregar el documento del Marco Fiscal a Mediano Plazo actualizado para la vigencia 2019, el cual se requería como fundamento del proyecto de presupuesto que se cursó ante la Asamblea Departamental del Guaviare para la vigencia 2019, radicado ante esa Corporación. Entre tanto, el alcance del contrato de consultoría especializada 856 de 2019 fue encauzado a elaborar el diagnóstico financiero del Departamento del Guaviare, construir un programa de viabilidad fiscal y financiera a 20 años con su respectivo cronograma de ejecución.</p> <p>Al cotejar el alcance de los objetivos de cada estudio previo, es viable afirmar la existencia de diferente justificación de la necesidad a suplir por parte de la entidad territorial para cada contrato, y en consecuencia el objeto de los contratos no es el mismo, así como no serán las obligaciones, los</p>

	<p>construcción del análisis financiero completo, Análisis vertical y Horizontal integrado, Indicadores financieros, Análisis horizontal Vs vertical a valores nominales y Constantes, deflactando a 20 años. Segundo a Construir, presentar un programa de viabilidad fiscal y financiera, a 20 años (2020-2040); y su respectivo cronograma de ejecución, con el componente de un Plan de metas A partir de la problemática identificada en el diagnóstico financiero e institucional.</p> <p>En el Programa de viabilidad Fiscal y Financiero se deben establecer las acciones, medidas y metas que conduzcan a mejorar la situación fiscal y administrativa de la entidad, estrategias y acciones, un Cronograma de ejecución con el fin de puntualizar las metas, las actividades, los responsables y el tiempo para ejecutarlas (dependiendo de las acciones se pueden expresar en meses y/o años), y su viabilidad Programa de viabilidad Fiscal, tales como el valor de los gastos que se deben pagar como consecuencia de los planes de retiro por supresión de cargos, los pasivos laborales y por ultimo una proyección de sus finanzas a 20 años.</p> <p>Es de anotar que la conformación del equipo de trabajo es diferente ya que requiere un personal con amplia experiencia en este carácter de consultorías especializadas y con el conocimiento en el sector financiero público, corresponde a un equipo interdisciplinario de 10 profesionales especializados, entre otros, que tengan maestrías y doctorados para dar respuesta a la necesidad de conocer y contar con derrotero a seguir en el manejo de las finanzas del Departamento.</p> <p>En el Contrato de Consultoría Especializada No.856 se tiene un derrotero de análisis histórico de 10 años y proyecciones reales de 20 años (a diferencia del MFMP, con histórico de 4 años y proyección de 10 años sin deflactar), debidamente sustentadas en un ejercicio técnico de análisis Histórico con consecuencias en el sector financiero, económico, social y estratégico, el cual será la herramienta financiera a largo plazo para la nueva administración, y su aplicabilidad va más allá de una simple actualización de cifras estáticas en precios corrientes a Mediano plazo, como lo es el MFMP.</p> <p>De lo anterior podemos concluir: Con la diferenciación entre uno y otro contrato de consultoría queda plenamente comprobado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que los Contratos en mención No. 856/19 y 1050/18, no tienen el mismo objeto, alcance y proyección, pues el Contrato No.856 realiza una consultoría especializada para el desarrollo del estudio, Diagnostico financiero y viabilidad Fiscal y Financiera para el Departamento del Guaviare a largo plazo, basados en los hechos economicos, sociales, administrativos, financieros, contables, presupuestales y fiscales del Departamento, con analisis historico de 10 años y proyecciones prospectivas de 20 años, en precios, tanto corrientes como constantes, lo cual lo hace altamente confiable para la toma de desiciones de la administracion en el corto, mediano y largo plazo; a 	<p>resultados y los productos entregables como resultado del contrato de consultoría No. 1050 de 2018 frente al contrato de consultoría No. 856 de 2019.</p> <p>El análisis comparado también proporcionó la información del personal requerido para el desarrollo de cada contrato de consultoría. El contrato 1050 de 2018 exigió un total de 3 profesionales, frente a 10 profesionales (6 de ellos especialistas y 1 con maestría) requeridos para el contrato 856 de 2019.</p> <p>Con los descargos planteados, tanto por el Secretario de Hacienda Departamental de la administración saliente (periodo 2016-2019) como por la actual Secretaria de Hacienda de la administración entrante (periodo 2020-2023), se allegó entre otros el Acta de Liquidación Final del contrato de consultoría No. 856 de 2019 ocurrida el 2 de diciembre de 2019, la cual se acoge como otro de los elementos de juicio que dan certeza de la finalización del contrato y cumplimiento a cabalidad por parte del Contratista, además de haberse aportado en medio digital el documento de "<i>Diagnóstico Financiero y Viabilidad Fiscal y Financiera</i>" corroborándose el producto entregado donde se materializa el aseguramiento de las obligaciones pactadas contractualmente, cuyo impacto social se reflejará a futuro en el comportamiento de los ingresos y los gastos a partir de las estrategias aplicadas por la Gobernación del Guaviare para alcanzar las metas propuestas, armonizado a la propuesta del diagnóstico.</p> <p>Tratándose de un estudio o diagnóstico medible en el tiempo, el cual debe ser utilizado como herramienta que contribuya al mejoramiento de la situación fiscal y financiera del Departamento; por su parte le corresponde a éste ente de control a través del análisis macro de las finanzas del Departamento del Guaviare, presentar anualmente ante la Asamblea Departamental y la Gobernación del Guaviare la evaluación del comportamiento y el estado fiscal alcanzado luego de poner en practica por parte del ente territorial, las estrategias orientadoras proporcionadas por la firma consultora para el periodo proyectado en el diagnóstico de los proximos 20 años.</p> <p>Bajo los argumentos presentados por la entidad territorial en referencia a la observación planteada, este despacho le dará el mérito a los argumentos del descargo, de donde se infiere la falta de los elementos de juicio para configurar el detrimento patrimonial al no existir una indebida gestión fiscal relacionada con la celebración del contrato de consultoría No. 856 de 2019, y como consecuencia se procede a RETIRAR EL HALLAZGO.</p>
--	---	--

	<p>diferencia del Marco Fiscal a mediano plazo, a lo sumo, es una actualización de datos basados en hechos netamente Presupuestales y su alcance en terminos corrientes, es con analisis historico de 4 años y proyeccion a 10 años , entre otros, los cuales no dan cuenta real en la perspectiva de las finanzas departamentales y por ende se hace subjetiva, pues el Disagnostico Fiscal y Financiero amerita un objetivo ulterior que es el conocimiento real de las finanzas del Departamento en concurso de todas las areas que componen el andamiaje economico, financiero y fiscal del departamento, con variables tecnicas y sus implicaciones en el largo plazo teniendo en cuenta las situaciones estructurales y no, coyunturales como sucede en el MFMP.</p> <p>2. Igualmente se puede, con el acerbo probatorio, determinar que no existe ningun daño patrimonial, derivado de alguna conducta negligente o imprudente por parte de este servidor para la celebración del Contrato No. 856 de 2019, ni se violaron los articulos 209 y 267 de la carta magna, por tanto tampoco se infringieron normas vigentes.</p> <p>3. Por lo anterior, se solicita respetuosamente, no se continúe con el proceso de responsabilidad fiscal, considerando que no se ha perjudicado el tesoro público.</p>	
--	---	--

Tabla 7. Analisis y resolución de los descargos presentados por la Gobernación del Guaviare.

6. CONCLUSIONES

Corresponde a la Contraloría Departamental del Guaviare la vigilancia en la inversión de los recursos públicos, emanada de la función constitucional.

De conformidad con la competencia otorgada por la Constitución y la ley para la vigilancia y fiscalización de los recursos públicos asignados a las entidades estatales que lo conforman, se dio trámite a la denuncia D-95-19-06 interpuesta ante la Contraloría Departamental del Guaviare por un ciudadano en razón a las presuntas irregularidades acusadas en la celebración y ejecución del contrato de consultoría No. 856 de 2019 y la destinación de recursos del crédito para la ejecución del proyecto de fortalecimiento de las rentas departamentales, según lo afirmado por el denunciante.

Como resultado del averiguatorio se puede concluir lo siguiente:

1. La Contraloría Departamental del Guaviare a partir del traslado por competencia 2019EE0105409 de la Contraloría General de la República – Gerencia Guaviare, aperturó la denuncia D-95-19-06 radicada el 27 de agosto de 2019, por los hechos irregulares derivados de la celebración del contrato de consultoría No. 856 de 2019 suscrito por el Departamento del Guaviare con la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y DEL MEDIO AMBIENTE COLORES DE VIDA, por valor de \$350.000.000 para adelantar la *“Consultoría especializada para Desarrollar Estudios de Diagnóstico Financiero y Viabilidad Fiscal y Financiera para la Gobernación del Guaviare”*, con un plazo de 4 meses.
2. La Contraloría Departamental del Guaviare llevó a cabo la recolección del material documental ante la Gobernación del Guaviare y la Asamblea Departamental del Guaviare, practicó visita ocular y recepcionó pruebas documentales a fin de corroborar la información manifiesta en el escrito de denuncia.
3. El contrato de consultoría 856 de 2019 inició su ejecución el 18 de julio de 2019 y su fecha de terminación pactada para el 17 de noviembre de 2019.
4. Para la época de desarrollo de la denuncia el contrato de consultoría 856 de 2019 se encontraba en ejecución habiéndose otorgado únicamente el pago anticipado del 40% del valor pactado del contrato sin que se hubiese culminado, entregado los productos ni celebrado el correspondiente acto de liquidación.
5. La Gobernación del Guaviare radicó ante la Asamblea Departamental del Guaviare los proyectos de ordenanza No. 379 y 383 correspondientes a la solicitud de aprobación de una operación de crédito público inicialmente destinada a apalancar proyectos de inversión en el mantenimiento de las vías urbanas en los municipios de San José del Guaviare y El Retorno (Guav), posteriormente modificado parcialmente para destinar una parte de este a atender gastos del proyecto de *“FORTALECIMIENTO DE LOS RECURSOS DEPARTAMENTALES, LUCHA ANTICONTRABANDO Y EVASIÓN DE IMPUESTOS”*, orientado al mejoramiento de las finanzas y rentas departamentales.
6. Los hechos denunciados e investigados se resumen en la celebración del contrato de consultoría No. 856 de 2019 celebrado con la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y DEL MEDIO AMBIENTE COLORES DE VIDA, por valor de \$350.000.000 para adelantar la *“Consultoría especializada para Desarrollar Estudios de Diagnóstico Financiero y Viabilidad Fiscal y Financiera para la Gobernación del Guaviare”*, con un plazo de 4 meses, cuyo resultado fue

la elaboración y proyección del Marco Fiscal de Mediano Plazo para el periodo 2019 a 2028 cuya necesidad se encontraba considerada y había sido satisfecha mediante la celebración del contrato de consultoría No. 1050 de 2018 por valor de \$35.000.000 donde se otorgó la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente para el periodo 2018 hasta el 2027.

7. Finalmente, frente a los hechos puestos en conocimiento del ente de control fiscal, no se determinó daño patrimonial proveniente de una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos del Departamento del Guaviare relacionado con la celebración del contrato de consultoría No.856 de 2019, por lo tanto, no existe mérito para adelantar cualquier otro trámite.

Como resultado de la actuación de la Contraloría Departamental del Guaviare en desarrollo de la denuncia D-95-19-06 se incorpora la siguiente tabla de consolidación de los hallazgos:

GOBERNACIÓN DEL GUAVIARE		
TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD DE HALLAZGOS	VALOR (en pesos)
1. ADMINISTRATIVOS	0	-
2. DISCIPLINARIOS	0	-
3. PENALES	0	-
4. FISCALES	0	\$0
<ul style="list-style-type: none"> • Violación de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal 	0	\$0

Tabla 8. Resumen de los hallazgos dentro de la denuncia

Concluido el objetivo del encargo asignado por el Despacho del Contralor Departamental, prosígase con la devolución del expediente y del presente informe ocurrido en desarrollo de la denuncia D-95-19-06, ante el superior jerárquico, para su aprobación y posterior comunicación de los resultados ante la entidad nominadora GOBERNACIÓN DEL GUAVIARE y al denunciante, de conformidad con el procedimiento interno.

(Impreso firmado)

EDGAR PINZÓN CORZO
Profesional Universitario