

Cartagena de Indias, D. T. y C. 13 de junio de 2022  
**Oficio PC- 438**

Señor  
**DENUNCIANTE ANONIMO**  
123@gmail.com

**ASUNTO: Respuesta de Fondo a su Denuncia D-081-2021**

Cordial saludo.

Le informo lo siguiente, con el objeto de dar respuesta final a su denuncia radicada en esta Contraloría con el código **D-081-2021**, denuncia sobre presunto pago de 40% del valor de convenio 12-2019 celebrado entre la Secretaría de Participación y Desarrollo Social del Distrito de Cartagena y La Corporación Señales de Humo, el cual se realizó sin el total de cumplimiento de las actividades convenidas.

#### **Antecedentes.**

La Contraloría Distrital de Cartagena en fecha 15 de diciembre de 2021, recibe por intermedio de nuestra página web con radicado E202112155, denuncia presentada por denunciante anónimo, se radica denuncia D-081-2022, mediante oficio PC-1073 del 16/12/2021 se asigna a la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal para que sea atendida a través de Actuación Especial.

#### **Actuaciones Administrativas**

Con oficio DTAF OFEX No. 01-FPLA DE FECHA 20 -12-2021 se solicita información a la Secretaría de Participación del Distrito.

Se recibe respuesta de la Secretaría de Participación con oficio AMC-OFI-0164915-2021.

Con oficio DTAF-OFEX No. 02-FEJE de fecha 28/01/2022 se cito al representante legal de la Corporación Señales de Humo para verificar el cumplimiento del convenio.

El día 8 de febrero de 2022 se realiza entrevista al señor Celsio Montoya Palencia, Representante Legal de la Corporación Señales de Humo.

Con oficio DTAF-OFEX No. 03 FEJE de fecha 28/01/2022 se solicitó certificación a la Secretaria de Participación.

Mediante oficio AMC-OFI-0012481-2022 de la Secretaria de Participación se recibe respuesta al requerimiento anterior.

Con oficio DTAF-OFEX No. 04 de 09/03/2022 se solicito a la Secretaria de Participación sobre el estado actual del convenio.

Con oficio AMC-OFI0031897-2022 la Secretaria de Participación da respuesta al requerimiento anterior.

#### **Conclusiones**

**Según informe de atención de denuncia, firmado por la Directora Técnica de Auditoría Fiscal Icelia Newman Hurtado, el Profesional Especializado Orlando Julio Mezay Profesional Universitario Alberto Pretelt García, se concluye lo siguiente:**

*“Como quedo evidenciado en los soportes de ejecución del convenio 12-2019 del 24 de mayo de 2019, existe evidencia mas que suficiente para determinar que el objeto del mismo no se cumplió a cabalidad, no se cumplió con los fines esenciales del Estado teniendo en cuenta que la formulación de la política pública comunal en el Distrito de*



*Cartagena no se realizó y este vendría a ser el fin principal que se perseguía con la suscripción de dicho convenio; por consiguiente se determina una OBSERVACION ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA EN CUANTIA DE SESENTA Y UN MILLONES CUARENTA MIL PESOS M/cte (\$61.040.000).*

*El informe preliminar fue trasladado al sujeto de control y a los gestores fiscales de la época de los hechos, con el fin de que ejercieran su derecho a la contradicción al informe preliminar; una vez analizada la respuesta entregada por los sujetos de control, la misión auditora consideró que la observación con alcance fiscal y disciplinaria descrita anteriormente, no fue desvirtuada, por tal motivo la observación se mantuvo y se será trasladada al informe final de auditoría bajo calidad de Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y disciplinaria”.*

Soportamos lo anterior, anexando informe de atención de denuncia, contentiva en doce (12) folios.

Atentamente,



**CRISTINA MENDOZA BUELVAS**  
Coordinadora Control Fiscal Participativo

Anexos -Informe Atención de denuncia  
-Encuesta Satisfacción del Ciudadano



**RESPUESTA PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y DENUNCIAS**

<b>1. INFORMACIÓN GENERAL:</b>
Nombre solicitante: Anónimo
Origen solicitud: a) Directa:                      b) Proceso auditor:                      c) Otros X
Actuación Especial de Fiscalización
No. Radicación: D-081-2021
Tipo de solicitud: a) Petición:                      b) Queja:                      c) Reclamo:                      d) Denuncia: X
Fecha recibido Oficina Participación Ciudadana: página web rad. E202112155 del 15/12/2021
<b>2. INFORMACIÓN SERVIDOR CDC:</b>
Nombre: ORLANDO JULIO MEZA,
Cargo: Profesional Especializado – Supervisor
Nombre: Alberto Pretel García
Cargo: Profesional Universitario
Nombre: Víctor Méndez Galvis
Apoyo Externo
Fecha asignación: 20/12/2021.
<b>3. INFORMACIÓN SOLICITUD:</b>
<p>Fecha de asignación: Se traslada por parte de la de la coordinadora del Control Fiscal Participativo el 16 de diciembre de 2021 mediante oficio PC-1073, a la directora de auditoría fiscal, esta a su vez es asignada al PE Orlando Julio Meza y al PU Alberto Pretel García, mediante oficio DTAF-045 20/12/2021. Con oficio DTAF-053 14/02/2022, se asignó como apoyo a los Abogados Iván Dávila González y Víctor Méndez Galvis</p> <p>Fecha de Respuesta: Informe de resultados de la AEF</p>
<b>3.1. Antecedentes: Hechos:</b>
<p>Denuncia anónima que trata sobre presuntas irregularidades dentro del desarrollo del convenio No 012-2019, suscrito entre el Distrito de Cartagena – Oficina de Participación Ciudadana, y la Corporación Señales de Humo.</p> <p>El denunciante anónimo manifiesta: "el día 24 de mayo del año 2019, se suscribió el convenio 12-2019, entre la Secretaria de Participación Ciudadana del Distrito de Cartagena, en ese entonces a cargo de la señora CLAUDIA ANAYA, y por otro lado La Corporación Señales de Humo, identificada con el Nit:900529013, y representada en esos momentos por el señor CELSIO EMIRO MOTOYA PALENCIA, portador de la cedula de ciudadanía 9.062.340, este convenio se suscribió para ejecutarse en un término de 3 meses y debía iniciar el día 14 de junio, como efectivamente sucedió, su valor era por \$218.000.000.</p> <p>El objeto de dicho convenio era "Anuar esfuerzos generar acciones dirigidas a la realización de ciclos formativos con los organismos de acción comunal, construcción del diagnóstico de organismos comunales y formulación de la política pública comunal en el Distrito de Cartagena de Indias en todas sus fases: Elaboración de la agenda pública, formulación, adopción de la decisión, implementación y evaluación"</p> <p>Pues bien, a la corporación por orden de la Secretaria de Participación, señora CLAUDIA ANAYA le cancelaron el 40% del valor del convenio sin el total del cumplimiento de las actividades convenidas, y además no está claro cuál fue el aporte de la corporación o ESAL, sin embargo, estos no entregaron el producto convenido, no ejecutaron la política pública comunal, ni elaboraron las matrices requeridas, la supervisión del contrato solicito suspender los pagos a la corporación, pero fue tarde y valiéndose de argucias sin fundamentos ni verificar el cumplimiento</p>






del convenio por parte de la corporación, la señora CLAUDIA ANAYA, continuó permitiendo dicho incumplimiento y causando detrimento económico al Distrito con los pagos ordenados.

No se ha efectuado la liquidación de ese convenio, el cual debió hacerse 6 meses después de su culminación, en fin, son tantas irregularidades que menoscaban el patrimonio del Distrito y por ende de la sociedad, sin que se percataran de ello.

Hoy por hoy subsiste este desmedro económico y lo que es curioso, es que la Contraloría Distrital en cabeza del Contralor encargado FREDY QUINTERO auditó ese año y no evidenció tal situación...]"

Con fundamento en lo anterior, la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal de esta Contraloría dispuso la apertura de una actuación especial de fiscalización, con el propósito de verificar la veracidad de la información denunciada, y si a partir de ésta era necesario iniciar procedimientos tendientes a determinar la responsabilidad fiscal o administrativa sobre la gestión de la Oficina de Participación Ciudadana del Distrito.

### 3.2. Elementos Probatorios:

- Copia en medio digitales (archivo PDF) del expediente del Convenio No 012-2019 (contiene 10 archivos) (CD)
- Entrevista realizada a Eduardo González Tilbes, vicepresidente Asojac Localidad de la Virgen y Turística.
- Documento aportados por el señor Eduardo González Tilbes en su entrevista: (oficio de fecha 19 de noviembre de 2019, suscrito por Eduardo González Tilbes, dirigido a Claudia Anaya Marín – oficio No AMC-OFI-0011100-2020 de fecha 12 de febrero del 2020, suscrito por Armando Córdoba Julio, en su calidad de Secretario de Participación y Desarrollo Social, dirigido al señor Eduardo González Tilbes – oficio de fecha 19 de febrero de 2020, suscrito por Shirley Soto Chávez, en su calidad de presidenta JAC Barrio la Esperanza cuyo asunto es información de aplicación de ficha diagnostica - oficio de fecha 19 de febrero de 2020, suscrito por Yolanda Moreno, en su calidad de presidenta JAC Barrio la María, cuyo asunto es información de aplicación de ficha diagnostica - oficio de fecha 19 de febrero de 2020, suscrito por Marco Julio Herrera, en su calidad de presidente JAC Olaya Herrera sector Rafael Núñez, cuyo asunto es información de aplicación de ficha diagnostica - oficio de fecha 19 de febrero de 2020, suscrito por Sonia Mena Palacio, en su calidad de presidenta JAC Barrio Olaya Herrera sector 11 de noviembre cuyo asunto es información de aplicación de ficha diagnostica - oficio de fecha 19 de febrero de 2020, suscrito por Efigenio Gaviria Caicedo, en su calidad de presidente JAC Barrio Olaya Herrera sector Rafael Núñez, cuyo asunto es información de aplicación de ficha diagnostica - oficio de fecha 19 de febrero de 2020, suscrito por Levis Theran Ayola, en su calidad de presidenta JAC Barrio Líbano Sector Playas de Acapulco, cuyo asunto es información de aplicación de ficha diagnostica).
- Entrevista realizada a Geverson Ortiz Soto, presidente Asojac Localidad Industrial de la Bahía.
- Entrevista realizada a José Gregorio Ramírez García, Presidente Asojac Localidad 1 Histórica y del Caribe Norte.
- Entrevista realizada a Celsio Montoya Palencia, representante legal Corporación Señales de Humo.
- Entrevista realizada por Claudia Anaya Marín, en su calidad de Ex Secretaria de Participación y Desarrollo Social.
- Documentos aportados por Claudia Anaya Marín, en su entrevista: (oficio de fecha 13 de enero de 2020 suscrito por Claudia Anaya Marín, dirigido a





Armando Córdoba Secretario de Participación y Desarrollo Social, asunto: entrega de informe de gestión - Acta de informe de gestión del 13 de enero de 2020 – oficio No AMC-OFI-0017018-2020 suscrito por Armando Córdoba Secretario de Participación y Desarrollo Social, dirigido a Juan Carlos Frías, Jefe de Control Interno, asunto: irregularidades en informe de gestión de la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social – oficio AMC-OFI-0020203-2020, suscrito por Juan Carlos Frías Jefe de Control Interno, dirigido a Claudia Anaya Marín, asunto: Observaciones a Informe de Gestión – oficio de fecha 4 de marzo de 2020 suscrito por Claudia Anaya Marín, dirigido a Juan Carlos Frías Jefe de Control Interno, asunto: Respuesta oficio AMC-OFI-0017018-2020.

- Oficio de fecha 23 de febrero de 2022, suscrito por Nubia Coronel de García y Carlos Deán Correa quienes fungieron como supervisores en la ejecución del convenio 012-2019, dirigido a la comisión auditora que atiende la actuación especial, asunto: entrega de documentos requeridos. Anexa: 1. Copia de Resolución de vacaciones de la funcionaria Nubia Coronel. 2. Informe delegación por supervisión del convenio 012-2019 por vacaciones de la titular. 3. Entrega de informe técnico de supervisión del convenio 012-2019. 4. Notificación de supervisión convenio 012-2019. 5. Solicitud de suspensión de pago del convenio No 12-2019. 6. Oficio de fecha 20 de febrero de 2020 suscrito por Nubia Coronel de García, en su calidad de Supervisora del convenio 012-2019, dirigido a Armando Córdoba Julio y Armando Sining Martínez, Secretario de Participación y Coordinador Unidad Interna de Contratación secretaria de Participación, respectivamente; Asunto: Entrega de Informe Técnico de Supervisión del Convenio 12-2019.

#### 4. Actuaciones Administrativas:

- 1- La Dirección Técnica de Auditoría Fiscal atendió los hechos puestos en conocimiento mediante denuncia anónima, radicada con el número D-081-2021; con el fin de iniciar la investigación de los hechos denunciados; a través del oficio DTAF-OFEX. N° 01-FPLA de fecha 20-12-2021, enviado a la Secretaría de Participación Ciudadana, se solicitó información relacionada con el convenio No 12-2019 del 24 de mayo de 2019 en todas sus etapas (Planeación, Ejecución y Liquidación).

A su vez, con el oficio AMC-OFI-0164915-2021, se recibió respuesta por parte de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social (E) donde se permite adjuntar en medio digital copia del convenio No 12-2019, suscrito entre el Distrito de Cartagena (Oficina de Participación Ciudadana) y la Corporación Señales de Humo en 10 archivos pdf.

- 2- Con oficio DTAF-OFEX. N° 02-FEJE de fecha 28 de enero de 2022, se citó al representante legal de la Corporación Señales de Humo, para verificar el cumplimiento del objeto del convenio.

El día 8 de febrero se le realiza entrevista al señor Celsio Montoya Palencia, en su calidad de Representante Legal de la Corporación Señales de Humo.

- 3- Con oficio DTAF-OFEX. N° 03-FEJE de fecha 28 de enero de 2022, se solicitó a la Secretaría de Participación Ciudadana, certificara el monto total cancelado del convenio 12-2019 por parte del Distrito de Cartagena

Con oficio AMC-OFI-0012481-2022, el Secretario de Participación Ciudadana, dio respuesta al requerimiento anterior, anexando archivo pdf sistema de presupuesto Distrital (PREDIS).

- 4- Con oficio DTAF-OFEX. N° 04 de fecha 9 de marzo de 2022, se solicitó a la





oficina de Participación Ciudadana, información sobre el estado actual del convenio 12-2019.

Con oficio AMC-OFI-0031897-2022, el Secretario de Participación Ciudadana, dio respuesta al requerimiento anterior.

#### 4.1. Problema Fiscal:

Determinar si existe un daño al patrimonio público, por cuenta de los Gestores Fiscales que actuaron en la firma y ejecución del convenio No 12-2019 del 24 de mayo de 2019, por presuntas irregularidades manifestadas por el denunciante anónimo, lo que podría representar un detrimento patrimonial a la ALCALDIA MAYOR DE CARTAGENA.

Por su parte, el Artículo 6° de la Ley 610 de 2000. Define el daño patrimonial en la siguiente forma:

“...Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. **El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007**”.

#### 4.2. RESPUESTA –CONCEPTO

Para proceder con el análisis de la situación denunciada entre otros temas al tenor de lo dispuesto en el memorando de asignación se procedió a solicitar mediante diferentes oficios la documentación relacionada con la ejecución del convenio aludido, de igual forma se practicaron diferentes entrevistas, tendientes a esclarecer todos los hechos denunciados, arrojando el siguiente resultado:

#### **OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL – Ejecución del convenio 012-2019**

Se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **(\$61.040.000)**, por el incumplimiento a la Ley 734 de 2002, artículo 34, igualmente se transgrede el artículo 3° y 6° de la Ley 610 de 2000; tal como se describe a continuación:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, se adelantaron las investigaciones requeridas, por parte de los funcionarios comisionados, destacando lo siguiente:

#### **Información General CONVENIO No 012- 2019**

**CONTRATANTE: DISTRITO DE CARTAGENA – OFICINA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**



**Objeto del convenio:** "Anuar esfuerzos generar acciones dirigidas a la realización de ciclos formativos con los organismos de acción comunal, construcción del diagnóstico de organismos comunales y formulación de la política pública comunal en el Distrito de Cartagena de Indias en todas sus fases: Elaboración de la agenda pública, formulación, adopción de la decisión, implementación y evaluación"

**Cooperante:** Corporación Señales de Humo. R.L Celsio Montoya Palencia.

**Valor del convenio:** \$218.000.000 Aporte alcaldía: \$152.600.000 – Aporte Corporación \$65.400.000

**Fecha de inicio:** 26-06-2019

**Duración:** 3 meses

**Supervisor:** Nubia Coronel de García – Carlos Dean Correa

Frente a los hechos de la denuncia anónima, que hace referencia a presuntas irregularidades dentro de la ejecución del Convenio 12-2019; tenemos que este se suscribió el día 24 de mayo de 2019, y su inicio fue el día 26 de junio de 2019, y no el día 14 de junio de 2019, como sugiere el denunciante. Se anexa acta de inicio de fecha 26 de junio de 2019 (folio 214 de la carpeta No 1).

**El denunciante anónimo manifiesta inicialmente:**

**"Pues bien, a la corporación por orden de la Secretaria de Participación, señora CLAUDIA ANAYA le cancelaron el 40% del valor del convenio sin el total del cumplimiento de las actividades convenidas".**

Frente a estas aseveraciones, pudo evidenciar la comisión auditora, que efectivamente al Cooperante se le canceló la suma de \$61.040.000, correspondiente al 40% del valor aportado por el Distrito. Cabe resaltar que la orden de pago tiene fecha de 26 de junio 2019 y el pago se verificó el día 28 de junio de 2019 (ver oficio AMC-OFI-0012481-2022 oficina de Participación Ciudadana, anexo). Ahora bien, se tiene que el convenio se inicia el 26 de junio de 2019, lo que indica que el primer desembolso se realizó 2 días después de iniciado la ejecución del convenio; ahora bien, al analizar los estudios previos y el convenio 12-2019, Tenemos que en los estudios previos visible a folio 1 al 16, carpeta 0.Etapa Precontractual, a folio 6 Forma de Pago: se estableció como se cancelaría el aporte del Distrito así: "un primer desembolso correspondiente al 40% del valor aportado por el Distrito, a los 30 días de firmado el presente convenio...] previa certificación expedida por el supervisor del convenio". A su vez en la cláusula quinta del convenio establece: "Valor y forma de desembolso de los aportes: ...] el Distrito cancelará el valor de su aporte de la siguiente forma, un primer desembolso correspondiente al 40% del valor aportado por el Distrito, a los 30 días de firmado el presente convenio" ...]. Lo anterior nos indica que el primer desembolso se dio al inicio de la ejecución del convenio, es decir, correspondió al anticipo que pactaron las partes en el contrato.

Por otro lado tenemos que a folio 254 del expediente contractual (Carpeta 2), se observa autorización y orden de pago correspondiente al segundo desembolso a favor del cooperante por valor de \$61.040.000, de fecha 12 de septiembre de 2019, es decir, 40% al valor aportado por el Distrito, dicha orden se acompaña de Certificado de cumplimiento suscrito por la supervisora del convenio de fecha 10 de septiembre de 2019 (folio 255) e informe parcial de avance suscrito por la Supervisora del Convenio y el Representante Legal del Cooperante (Corporación Señales de Humo) (folio 281-284), cabe resaltar que a la fecha 9 de febrero de 2022, la orden de pago de fecha 12 de septiembre de 2019, no ha sido cancelada, la misma se encuentra en déficit (ver oficio AMC-OFI-0012481-2022 oficina de Participación Ciudadana, anexo).

También dice el denunciante: **"estos (Cooperante) no entregaron el producto convenido, no ejecutaron la política pública comunal, ni elaboraron las matrices requeridas, la supervisión del contrato solicito suspender los pagos a la corporación, pero fue tarde y valiéndose de argucias sin fundamentos ni verificar el cumplimiento del convenio por parte de la corporación, la señora**

**CLAUDIA ANAYA**, continuó permitiendo dicho incumplimiento y causando detrimento económico al Distrito con los pagos ordenados. Al respecto pudo evidenciar la comisión auditora que efectivamente no se cumplió a cabalidad con el objeto del convenio; en el desarrollo de la actuación especial, se entrevistó a las siguientes personas, con el fin de esclarecer los hechos denunciados, es así que el señor Eduardo González tilbes, Vicepresidente de la ASOJAC Localidad de la Virgen y Turística, en entrevista realizada el día 25 de enero de 2022, manifestó que “no fue invitado a los talleres de capacitación sobre Legislación Comunal, los miembros de la JAC no fueron invitados, no se invitaron para el taller diagnóstico, ni el taller diagnóstico que se debía aplicar a las asociaciones de junta”.

El señor José Gregorio Ramírez García, Presidente ASOJAC Localidad 1, en entrevista realizada el día 27 de enero de 2022, manifestó [...] “que fueron invitados a las diferentes actividades académicas que se desarrollaron en la ejecución del convenio, además manifestó que las actividades donde él participo se desarrollaron en el Colegio Militar del Barrio Almirante Colón, y que al final su grado de satisfacción, era insatisfactorio, ya que no se cumplió la finalidad del convenio, que era la consolidación de las políticas públicas”...].

El señor Gerverson Ortiz Soto, Presidente ASOJAC Localidad Industrial de la Bahía, entrevista realizada el día 27 de enero de 2022, manifestó: [...] “que fueron invitados a las diferentes actividades académicas en la ejecución del convenio, que asistió a la capacitación en legislación comunal, dicha capacitación se hizo con la presencia de organismos comunales en el colegio Público Rosedal, que aplicaron las encuesta como insumo para la elaboración de las políticas públicas”. Al final puntualizo “El resultado del convenio es insatisfactorio, porque el objetivo central no se llevó a cabo”.

El señor Celsio Montoya Palencia, Representante Legal Fundación Señales de humo, manifestó en entrevista realizada el 8 de febrero de 2022, frente a la pregunta sobre el estado actual del convenio, si fue liquidado, cancelado en su totalidad [...] “si fue liquidado, y existen pruebas, las cuales serán aportadas posteriormente. No fue cancelado en su totalidad, se recibió el anticipo que fue del 40%. Si se aportó el % acordado”.

La señora Claudia Anaya Marín, Ex Secretaria de Participación y Desarrollo Social, en entrevista realizada el día 24 de febrero de 2022, frente a la pregunta ¿Manifieste si el convenio 012-2019 se ejecutó a entera satisfacción de conformidad a los lineamientos establecidos y si este se pagó por parte del Distrito? Manifestó:

[...] “cuando estuve al frente de la oficina de participación y desarrollo social, solamente se canceló por parte del Distrito el 40% del valor total del aporte del distrito, es decir, la suma de \$61.040.000, de conformidad con lo estipulado en la cláusula quinta del convenio, [...] claro está previo cumplimiento de unos requisitos que debía verificar el supervisor del convenio. El 12 de septiembre con oficio AMC-OFI-0115026-2019, autorizo el pago del segundo desembolso por valor de \$61.040.000, de conformidad con el certificado expedido por la supervisora Nubia Coronel García el día 10 de septiembre de 2019, certificado que era precedido de un informe parcial de ejecución de fecha 12 de septiembre de 2019, suscrito por la supervisora Nubia Coronel y el representante legal de la Corporación Señales de Humo, donde se describe el avance de la ejecución del convenio. Es importante aclarar que este pago no se ha realizado, es más la señora Nubia Coronel, en su calidad de supervisora, el día 27 de febrero de 2020, oficio al señor Armando Córdoba Julio, secretario de Participación y Desarrollo social, en esa época, solicitando suspensión del pago de la segunda cuota del convenio No 12-2019, de igual forma solicito hacer uso de las clausulas Décimo Tercera, Decima Quinta y Decima Séptima del convenio” [...].

Por otro lado, tenemos que el convenio tenía un término inicial de 3 meses, es decir,





debía culminar el 26 de septiembre de 2019. Se observa en el expediente oficio de fecha 16 de septiembre de 2019, suscrito por Nubia Coronel de García Supervisora del Convenio y Celso Montoya Palencia R.L Corporación Señales de Humo, dirigido a la señora Claudia Anaya Marín Secretaria de Participación y Desarrollo Social de la época, donde se solicita ampliación de plazo del convenio 12-2019.

A folio 191 del expediente del convenio, se aprecia Modificatorio No 01 de fecha 16 de septiembre de 2019, donde se amplió el plazo de ejecución del convenio en un mes y quince días.

Se observa en el expediente oficio de fecha 7 de enero de 2020, suscrito por el señor Carlos Dean Correa, quien ejerció la supervisión del convenio 12-2019 en el mes de diciembre 2019, en remplazo de la señora Nubia Coronel de García, quien se encontraba en disfrute de sus vacaciones; dicho oficio contiene informe de delegación de supervisión, en este informe manifiesta el señor Dean: [...] 1. “En relación con el diagnostico de caracterización, donde se priorizan 160 organizaciones comunales, manifiesto mi desconocimiento en relación con los aspectos cualitativos y cuantitativos de este proceso ya que el contratista no suministró la información, ni socializó cuando se aplicarían los mismos para el monitoreo y seguimiento respectivo” (resalto fuera del texto). 2. [...] “durante el ejercicio de mis funciones como supervisor, en el lapso de tiempo de las vacaciones de la supervisora Nubia Coronel de García, no recibí por parte del contratista ningún tipo de proyecto relacionado con los avances de la política comunal” (resalto fuera del texto). 3. [...] “es importante anotar que, en cumplimiento de las funciones de supervisión delegadas, realicé una revisión minuciosa de las actas de reuniones realizadas por usted con los representantes de la Corporación señales de Humo, donde se pone de presente en las mismas el incumplimiento de obligaciones esenciales por parte del cooperante responsable de la ejecución del convenio, poniendo en riesgo el cumplimiento del objeto contractual”. 4. “realizando un análisis integral de las obligaciones establecidas en el convenio de cooperación para la construcción y formulación de la política pública comunal en sus diferentes fases, nos encontramos que simplemente se adelantaron una serie de actividades sin resultado concretos ni significativos [...]”. “Por lo anteriormente expuesto solicito se tenga en cuenta el incumplimiento reiterativo del contratista durante le ejecución del presente convenio y se proceda a liquidarlo con observancia de los parámetros legales y administrativos que regulan la materia”. (Resalto fuera del texto).

Por otro lado, tenemos el oficio No AMC-OFI-0011100-2020 del 12 de febrero de 2020, suscrito por el señor Armando Cordoba Julio, Secretario de Participación de la época, dirigido al señor Eduardo González Tilbe, Vicepresidente Asociación de Juntas de Acción Comunal Localidad 2, donde le dan repuesta a su petición de fecha 24 de mayo de 2019. Manifiesta el señor Cordoba: 1. [...] “en relación con este hecho le informamos que la secretaria de Participación y Desarrollo Social suscribió el convenio al cual usted hace referencia y el mismo fue ejecutado parcialmente por el cooperante”. (Resalto fuera del texto). 2. [...] “El Cooperante no cumplió con ninguno de los talleres participativos de Diagnostico contemplados a realizarse con cada una de las tres ASOJAC existentes en el Distrito de Cartagena”. (Resalto fuera del texto). 3. [...] “Igualmente tampoco se ejecutaron los 15 talleres participativos de diagnósticos establecidos para las unidades comuneras de Gobierno del Distrito de Cartagena”. 4. [...] “En cuanto a la aplicación de las fichas diagnosticas a las organizaciones comunales de la localidad de la Virgen y turística nos permitimos manifestarle que fueron priorizadas 53 organizaciones según listado anexo, contentivos de (2) folios. De las organizaciones comunales priorizadas se aplicó la ficha diagnostica a 33 J.A.C de las priorizadas” [...]. 5. [...] “La unidad de Contratación de la Secretaria de Participación y Desarrollo Social, teniendo en cuenta su petición, se encuentra realizando el análisis jurídico y técnico relacionado con la ejecución contractual del convenio referenciado, buscando establecer el cumplimiento integral de las



obligaciones, y a partir de los hallazgos o inconsistencias tomar los correctivos que sean necesarios con observancia de los procedimientos legales y administrativos. Una vez cumplido lo anterior se le estará informando oportunamente". (Resalto fuera del texto).

Con fecha 20 de febrero de 2020, la señora Nubia Coronel de García, en su calidad de Supervisora del convenio 12-2019, entrega informe técnico de supervisión de dicho convenio al señor Armando Cordoba Julio, Secretario de Participación de la época, donde podemos destacar lo siguiente: 1. En el oficio remitido del informe, en su último inciso la señora Nubia Coronel, le manifiesta al señor Cordoba, "Por último con carácter URGENTE solicito enviar a la Tesorería Distrital comunicación solicitando suspender el pago correspondiente a la segunda cuota por valor de SESENTA Y UN MILLONES CUARENTA MIL PESOS M/C (\$61.040.000)". (Resalto fuera del texto). 2. En el informe técnico aludido en el punto **CICLOS FORMATIVOS DIRIGIDOS A OAC**, la Supervisora hace un recuento de todas las actividades realizadas por el cooperante dentro de las obligaciones contractuales. 3. En el punto **CONSTRUCCIONES DEL DIAGNÓSTICO DE ORGANISMOS COMUNALES**, se observa el alto grado de incumplimiento de las actividades a desarrollar por parte del Cooperante (ver informe técnico anexo). 4. En el punto **FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA COMUNAL EN EL DISTRITO DE CARTAGENA**, la Supervisora anota 0 porcentaje de cumplimiento, (ver informe técnico anexo). 5. En el punto **OBSERVACIONES**, del informe técnico se destaca: [...] "Es pertinente anotar que haciendo un análisis de los avances que había tenido el convenio en su ejecución y habiendo establecido unos acuerdos fundamentados en la buena fe y los compromisos adquiridos a través de las reuniones de seguimiento y evaluación, efectuadas con el propósito de llevar a feliz término el proceso, procedí autorizar el pago de la segunda partida, esperando el cumplimiento de los acuerdos y compromisos establecidos lo cual desafortunadamente a la fecha de terminación del plazo del convenio no fue realizado por el cooperante, implicando una clara violación de sus obligaciones contractuales que vulneran la confianza y la buena fe que tuvimos para facilitar el logro de los objetivos propuestos y presentar a los comunales el documento final de la política Pública Comunal.

Por lo anterior atendiendo el informe presentado por señor Carlos Dean Correa, sugiero la suspensión del pago correspondiente a la segunda cuota por valor de SESENTA Y UN MILLONES CUARENTA MIL PESOS M/C (\$61.040.000) y proceder a la evaluación de la liquidación del presente convenio para establecer el porcentaje de avance y cumplimiento del mismo". (Resalto fuera del texto).

Con oficio AMC-OFI-0017018-2020 de fecha 24 de febrero de 2020, suscrito por el señor Armando Cordoba Julio, en su calidad de Secretario de Participación y Desarrollo Social, dirigido al señor Juan Carlos Frías Morales, Jefe de Control Interno, cuyo asunto era "irregularidades en Informe de Gestión de la Secretaria de Participación Ciudadana y Desarrollo Social". Manifiesta el señor Cordoba en su escrito: [...] "1. Revisado el convenio No 12-2019, suscrito entre la Secretaria de Participación y Desarrollo Social y la Corporación Señales de Humo, se pudo establecer que este convenio de asociación no se ejecutó según lo establecido así: a) se encuentra que el convenio No 12-2019, no se liquidó teniendo en cuenta que dicho contrato no se ejecutó de la forma debida. b) al verificar el contrato se pudo establecer que por parte del cooperante, no se cumplió con las fases establecidas en el convenio No 12-2019, en sus fases 1, 2, 3, 4 y 5, según consta en informe presentado por la supervisora de fecha 20 de febrero de 2020, no cumpliendo con el objeto contractual del convenio en cuestión".

Con oficio fechado 27 de febrero de 2020, suscrito por la señora Nubia Coronel de



García, en su calidad de Supervisora del convenio 12-2019, dirigido al señor Armando Cordoba Julio, en su calidad de Secretario de Participación y Desarrollo Social, cuyo asunto era "Solicitud de suspensión de pago del convenio No 12-2019". Manifiesta la señora Nubia coronel: [...] "me permito comunicarle que ante el incumplimiento de la parte cooperante solicito hacer uso de las cláusulas Décimo tercera, Decima Quinta y Decima Séptima para suspender el pago correspondiente a la segunda cuota por valor de \$61.040.000 y proceder a realizar los trámites jurídicos y legales a los que haya lugar."

La comisión auditora, después de hacer un análisis de todo el acervo probatorio recopilado, pudo establecer:

1. El convenio 12-2019, se ejecutó de manera parcial, el cooperante concentró su actuar en los ciclos formativos dirigidos a la organizaciones comunales, claro está estas actividades fueron cuestionadas por el señor Eduardo González tilbes, Vicepresidente de la ASOJAC Localidad de la Virgen y Turística, quien manifestó en entrevista "que los miembros de la JAC de su localidad, no fueron invitados, no se invitaron para el taller diagnóstico, ni el taller diagnóstico que se debía aplicar a las asociaciones de junta". En las carpetas 3 a la 9, se pueden evidenciar registro fotográfico, planillas de asistencia, ficha de inscripción etc., de las diferentes actividades académicas realizadas por la Corporación Señales de Humo. Pero cabe resaltar que el convenio tenía otros componentes que debía desarrollar el cooperante dentro de sus obligaciones convenidas, las cuales no cumplió a cabalidad, como son construcciones del diagnóstico de organismos comunales y formulación de la política pública comunal en el distrito de Cartagena, esta última vendría hacer el fin principal que se perseguía con la suscripción de dicho convenio.
2. Que a la fecha de elaboración del presente informe, al cooperante Corporación Señales de Humo, solo se le ha cancelado \$61.040.000, correspondiente al 40% del valor aportado por el Distrito, (ver oficio AMC-OFI-0012481-2022 oficina de Participación Ciudadana, anexo).
3. Que la oficina de Participación Ciudadana expidió autorización y orden de pago correspondiente al segundo desembolso a favor del cooperante por valor de \$61.040.000, de fecha 12 de septiembre de 2019, es decir, 40% al valor aportado por el Distrito, la cual no ha sido cancelada, por encontrarse en déficit (ver oficio AMC-OFI-0012481-2022 oficina de Participación Ciudadana, anexo).

En este punto llama la atención a la comisión auditora, que con oficio de fecha 20 de febrero de 2020, donde se hace entrega de informe técnico de supervisión descrito anteriormente, suscrito por la señora Nubia Coronel de García, se observa en el inciso final una solicitud de la señora Nubia Coronel al señor Armando Cordoba así: "por ultimo con carácter URGENTE solicito enviar a la tesorería Distrital comunicación solicitando suspender el pago correspondiente a la segunda cuota por valor de \$61.040.000". De igual forma en la parte final del informe técnico, se observa la sugerencia que hace la señora Nubia Coronel, en el sentido de "suspender el pago de la segunda cuota por valor de \$61.040.000 y proceder a la evaluación de la liquidación del presente convenio..." (resalto fuera del texto).

En el mismo sentido con oficio de fecha 27 de febrero de 2020, suscrito por la señora Nubia Coronel de García, dirigido al señor Armando Cordoba Julio, Secretario de Participación y Desarrollo Social de la época, cuyo asunto era "Solicitud de Suspensión de pago del Convenio No 12-2019", se observa que la señora Nubia Coronel, en su calidad de Supervisora, manifiesta: "me permito comunicarle que ante el incumplimiento de la parte cooperante solicito hacer uso de las cláusulas Décimo tercera, Decima Quinta y Decima Séptima



para suspender el pago correspondiente a la segunda cuota por valor de \$61.040.000 y proceder a realizar los trámites jurídicos y legales a los que haya lugar. (Resalto fuera del texto).

Todo indica que han transcurrido más de dos años después de vencido el término de ejecución del convenio (31/12/2019), y no se evidencia respuesta alguna a las recomendaciones hechas por la señora Nubia Coronel de García, en su calidad de Supervisora del convenio; solo se tiene la respuesta del señor Armando Cordoba, en oficio No AMC-OFI-0011100-2020 del 12 de febrero de 2020, descrito arriba, así: "La unidad de Contratación de la Secretaria de Participación y Desarrollo Social, teniendo en cuenta su petición, se encuentra realizando el análisis jurídico y técnico relacionado con la ejecución contractual del convenio referenciado, buscando establecer el cumplimiento integral de las obligaciones, y a partir de los hallazgos o inconsistencias tomar los correctivos que sean necesarios con observancia de los procedimientos legales y administrativos. Una vez cumplido lo anterior se le estará informando oportunamente". (Resalto fuera del texto). Lo más curioso es que el señor Armando Cordoba Julio, tenía pleno conocimiento de que el convenio aludido no se ejecutó a cabalidad, tal como se evidencia en el oficio AMC-OFI-0017018-2020 de fecha 24 de febrero de 2020 referenciado anteriormente: "1. Revisado el convenio No 12-2019, suscrito entre la Secretaria de Participación y Desarrollo Social y la Corporación Señales de Humo, se pudo establecer que este convenio de asociación no se ejecutó según lo establecido así: a) se encuentra que el convenio No 12-2019, no se liquidó teniendo en cuenta que dicho contrato no se ejecutó de la forma debida. b) al verificar el contrato se pudo establecer que por parte del cooperante, no se cumplió con las fases establecidas en el convenio No 12-2019, en sus fases 1, 2, 3, 4 y 5, según consta en informe presentado por la supervisora de fecha 20 de febrero de 2020, no cumpliendo con el objeto contractual del convenio en cuestión".

Teniendo en cuenta las irregularidades descritas en el punto anterior, la comisión auditora procedió a requerir al Secretario de Participación Ciudadana con oficio No DTAF-OFEXT.N°04 - 9/03/2022, en el sentido de "informar a la comisión auditora, en un término no mayor de 3 días hábiles en medios magnético, el estado actual del convenio 012-2019, en especial informar que actuaciones ha realizado la Secretaría de Participación y Desarrollo Social, frente a los diferentes requerimientos hechos por la señora Nubia Coronel, en su calidad de Supervisora del convenio aludido" (se le puso de presente los requerimientos aludidos). Con oficio AMC-OFI-0031897-2022 la oficina de Participación Ciudadana responde: "Teniendo en cuenta lo solicitado nos permitimos informar que el Convenio 012 de 2019, se encuentra en proceso de liquidación, con la finalidad de dar respuesta a las observaciones recibidas por la en ese entonces supervisora Nubia Coronel.

Siendo así, la Secretaría de Participación, desde el inicio del periodo de gobierno del suscrito ha encaminado esfuerzos en adelantar las gestiones necesarias para darle solución a todos los aquellos casos jurídicos complejos que se recibieron de gestiones anteriores. Ahora bien, en cuanto se tenga finalizado el proceso de liquidación del contrato en cuestión que aún se encuentra en el término de 30 meses para ello, como reiteradamente ha sido explicado por el Consejo de Estado, le haremos llegar copia a la Contraloría Distrital de Cartagena".

En concordancia con lo anterior debe tenerse en cuenta que los elementos de la



responsabilidad fiscal están definidos por la misma ley como un daño patrimonial al estado, una conducta de un agente del estado, que puede ser un servidor público o un particular que ejerce gestión fiscal y un nexo causal entre ambos elementos, la falta de unos de estos elementos convertirá la conducta y el hecho eventualmente en cualquier tipo de responsabilidad, pero no fiscal.

El daño es el componente esencial, puesto que como lo dispone el art. 4 de la ley en mención, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, es decir, se requiere que el daño sea presente (no futuro) que sea cierto (no potencial), objetivamente demostrado y cuantificable.

Siendo ello así no podrá existir responsabilidad fiscal sobre daños futuros, inciertos o imposibles de cuantificar económicamente.

Sobre la conducta del presunto responsable, tiene un elemento subjetivo, pues este debe actuar con dolo o culpa grave, pero además debe ser gestor fiscal. El art. 3 de la ley 610 de 200 define la gestión fiscal como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos [...]

Bajo este contexto tenemos que el **Daño patrimonial al Estado implica una lesión del patrimonio público**, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto

Y dice la norma que podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

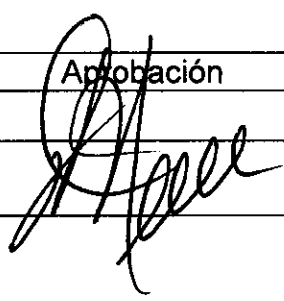
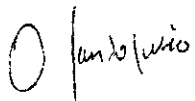
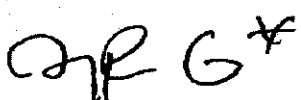
## 5. Conclusiones

Como quedo evidenciado en los soportes de ejecución del convenio 12-2019 del 24 de mayo de 2019, existe evidencias más que suficiente para determinar que el objeto del mismo no se cumplió a cabalidad, no se cumplió con los fines esenciales del Estado, teniendo en cuenta que la formulación de la política pública comunal en el distrito de Cartagena, no se realizó y este vendría hacer el fin principal que se perseguía con la suscripción de dicho convenio; por consiguiente se determina una **OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA EN CUANTÍA DE SESENTA Y UN MILLONES CUARENTA MIL PESOS M/C (\$61.040.000).**

El informe preliminar fue trasladado al sujeto de control y a los gestores fiscales de la época de los hechos, con el fin de que ejercieran su derecho a la contradicción al informe preliminar; una vez analizada la respuesta entregada por los sujetos de control, la comisión auditora consideró que la observación con alcance fiscal y disciplinaria descrita anteriormente, no fue desvirtuada, Por tal motivo la observación se mantuvo y será trasladada al informe final de auditoría bajo la calidad de Hallazgo





Administrativo con Incidencia Fiscal y Disciplinaria.		
	Revisión	Aprobación
Nombre	<b>ICELIA NEWMAN HURTADO</b>	
Cargo	Directora Técnica de Auditoría Fiscal	
Firma		
Nombre	<b>ORLANDO MIGUEL JULIO MEZA</b>	
Cargo	Profesional Especializado - Supervisor del Proceso Auditor	
Firma		
Nombre	<b>ALBERTO PRETELT GARCÍA</b>	
Cargo	Profesional Universitario - Líder	
Firma		
Fecha	03-06-2022	

