



PROCURADURÍA DELEGADA DISCIPLINARIA DE JUZGAMIENTO 4	
Radicación No.	IUS -E-2021-728028 / IUC-D-2022-2204484
Investigados:	LUIS FERNANDO MARQUEZ ALZATE ANTONIO JOSÉ RESTREPO AURA MARÍA ALVAREZ CIRO
Cargos:	Contralor General del Quindío Director Administrativo y Financiero Profesional universitario
Entidad:	Contraloría General del Quindío
Origen:	Informe de servidor público
Fecha de los hechos:	10 de agosto de 2020 y 16 de febrero de 2021
Asunto:	Fallo de primera instancia

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de 2025.

I. ASUNTO

Surtido el traslado para la presentación de alegatos de conclusión por parte de los sujetos procesales¹, procede el Despacho, en los términos del artículo 225 F del CGD², a proferir fallo de primera instancia en la actuación disciplinaria adelantada en contra de los señores **LUIS FERNANDO MARQUEZ ALZATE**, **ANTONIO JOSÉ RESTREPO** y **AURA MARÍA ALVAREZ CIRO**, en sus condiciones de Contralor General del Quindío, Director Administrativo y Financiero y Profesional universitario Gr. 17 de la Contraloría General del Quindío, respectivamente, para la época de los hechos materia de investigación disciplinaria.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS SUJETOS DISCIPLINADOS

2.1. **LUIS FERNANDO MARQUEZ ALZATE**, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.257.685, quien se desempeñó como Contralor General del Quindío entre el 25 de febrero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021. Elegido por la Asamblea Departamental del Quindío, según acta de sesión ordinaria No. 023 de 24 de febrero de 2020 y Acta de posesión de 25 de febrero de la misma vigencia.

2.2. **ANTONIO JOSÉ RESTREPO GÓMEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.556.521, quien para la época de los hechos se desempeñó como Director Administrativo y Financiero de la Contraloría General del Quindío, ejerciendo dicho cargo entre el 05 de marzo de 2020 y el 04 de enero de 2022.

2.3. **AURA MARÍA ALVAREZ CIRO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.094.890.978, servidora pública vinculada con la Contraloría General del Quindío en el cargo de Profesional Universitario Código 219, grado 01, adscrita al despacho del Contralor, mediante resolución de nombramiento 036 de 06 de febrero de 2018, y acta de posesión de la misma fecha.

III. HECHOS DISCIPLINARIAMENTE RELEVANTES

3.1. Se investiga bajo la presente cuerda procesal presuntas irregularidades en la etapa de planeación de los contratos interadministrativos Nos. 001 de 2020 y 001

¹FI 121 Cuaderno Principal 2.

² En adelante: CGD, mismo que integran armónica y sistemáticamente las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021.

de 2021, celebrados entre la Contraloría General del Quindío y la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales, por posible deficiencia en los estudios previos, según hallazgo 2021GSVII R-HD-11, realizado por la Auditoría General de la Nación.

IV. ACONTECER PROCESAL

4.1. El trece (13) de agosto de 2024, la Procuraduría Tercera Delegada para la Contratación Estatal, profirió auto de pliego de cargos³ contra los disciplinados **Luis Fernando Márquez Álzate**, Contralor General del Quindío, **Antonio José Restrepo**, director administrativo y financiero, y **Aura María Alvarez Ciro**, Profesional universitario de la Contraloría del Quindío. Dicho proveído fue notificado en debida forma al apoderado de los investigados, según consta a folio 63 del cuaderno principal No. 2.

4.2. Posteriormente, tales diligencias fueron remitidas a las procuradurías delegadas para el juzgamiento disciplinario (reparto) correspondiéndole el conocimiento de estas, en sede de juicio, a este Despacho.

4.3. A través de proveído del primero (1°) de octubre de 2024⁴, este Despacho avocó conocimiento de las actuaciones disciplinarias, fijó el procedimiento a seguir en ordinario y corrió traslado a los sujetos procesales para presentación de descargos y solicitudes probatorias.

4.4. El veinticuatro (24) de octubre de 2024, el apoderado de confianza de los disciplinados, allegó escrito de descargos con solicitudes probatorias⁵.

4.5. Posteriormente, el veintinueve (29) de octubre de 2024, esta Delegada evaluó el mérito de las pruebas solicitadas en descargos y ordenó su decreto y práctica en los términos de conducencia, pertinencia y utilidad⁶.

4.6. No existiendo prueba pendiente por practicar, a través de auto del veintiuno (21) de febrero de 2025, este Despacho dispuso correr traslado por el término común a los sujetos procesales, con el fin de que allegasen alegatos previos al fallo de primera instancia⁷, siendo presentados por la defensa, en los términos de la constancia secretarial que obra al dossier.

V. SINTESIS DE LOS CARGOS DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

5.1. La Procuraduría Tercera Delegada para la Contratación Estatal, en auto del trece (13) de agosto de 2024, elevó cargos de responsabilidad disciplinaria en contra de los investigados, en los siguientes términos:

• 5.1.1. LUIS FERNANDO MARQUEZ ALZATE

[...] contralor general del Quindío, participó en la etapa precontractual de los contratos interadministrativos No. 001 de 10 de agosto de 2020 y 001 de 16 de febrero de 2021, al parecer, conculcando los principios de economía [planeación] y responsabilidad de la contratación estatal, toda vez que suscribió los Estudios Previos, sin que se realizara un análisis completo del riesgo que tuviera en consideración la apropiación del modelo de auditoría en todo el equipo auditor de la CGQ y su continuidad en la siguiente administración que iniciaba en el 2022. Tampoco se

³ Cfr. Fls. 1-50 CP.2

⁴ Cfr. Fls. 67-68 CP.2

⁵ Cfr. CDs Fl. 72 CP.2

⁶ Cfr. Fls. 74-77 CP.2

⁷ Cfr. Fls. 121-122 CP.2



analizó en forma clara los aspectos de propiedad intelectual respecto al registro y los derechos patrimoniales y morales del software CONTINAUDIT, ni la armonización y articulación con el Sistema Unificado de Información previsto por el SINACOF, lo cual habría permitido determinar la existencia de un proyecto similar que pudiera ser apropiado por la CGQ y que permitiera el ahorro de los recursos públicos invertidos.

No se examinó un comparativo de las ventajas que pudiera ofrecer el aplicativo frente a otros sistemas gratuitos que brinda el Estado, ni la existencia de proveedores que ofrecieran ese tipo de servicios en el mercado nacional o internacional y que contara con licenciamiento y trayectoria en la vigencia y control fiscal.

Lo anterior pone de presente la existencia de debilidades en la planeación de los contratos, que generó una posible pérdida de recursos públicos, toda vez que el Modelo de Auditoría Continua, objeto de los contratos, no logró operatividad y funcionalidad al interior de la CGQ.

5.1.1.2. En el acápite “Adecuación típica”, la autoridad disciplinaria de instrucción indicó que con el comportamiento omisivo del disciplinado se incurrió en la falta disciplinaria prevista en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002- C.D.U., descripción típica recogida en el numeral 3 del artículo 54 del CGD, consistente en haber participado en la etapa precontractual, con desconocimiento de los principios de economía y responsabilidad, propios de la contratación estatal.

5.1.1.3. A su vez, lo ilícitamente sustancial del deber funcional que se estimó conculcó por el señor **LUIS FERNANDO MARQUEZ ALZATE**, se encuadró en la violación de los principios de economía y eficiencia de la función pública.

5.1.1.4. En lo que toca con la culpabilidad, como juicio pleno de reproche subjetivo, la autoridad disciplinaria de instrucción consideró que la conducta típicamente antijurídica e ilícitamente sustancial que se imputó al señor **LUIS FERNANDO MARQUEZ ALZATE**, la cometió bajo la forma de culpabilidad DOLOSA.

• 5.1.2. ANTONIO JOSÉ RESTREPO GÓMEZ

[...] director administrativo y financiero de la Contraloría General del Quindío, participó en la etapa precontractual de los contratos interadministrativos No. 001 de 10 de agosto de 2020 y 001 de 16 de febrero de 2021, al parecer, conculcando los principios de economía [planeación] y responsabilidad de la contratación estatal, toda vez que en ejercicio de sus deberes funcionales aprobó el documento contentivo de los Estudios Previos de ambos contratos, sin que se realizara un análisis completo del riesgo que tuviera en consideración la apropiación del modelo de auditoría en todo el equipo auditor de la CGQ y su continuidad en la siguiente administración que iniciaba en el 2022.

Tampoco se analizó en forma clara los aspectos de propiedad intelectual respecto al registro y los derechos patrimoniales y morales del software CONTINAUDIT, ni la armonización y articulación con el Sistema Unificado de Información previsto por el SINACOF, lo cual habría permitido determinar la existencia de un proyecto similar que pudiera ser apropiado por la CGQ y que permitiera el ahorro de los recursos públicos invertidos.

No se examinó un comparativo de las ventajas que pudiera ofrecer el aplicativo frente a otros sistemas gratuitos que brinda el Estado, ni la existencia de proveedores que ofrecieran ese tipo de servicios en el mercado nacional o internacional y que contaran con licenciamiento y trayectoria en la vigilancia y control fiscal.

Lo anterior pone de presente la existencia de debilidades en la planeación de los contratos, que generó una posible pérdida de recursos públicos, toda vez que el Modelo de Auditoría Continua, objeto de los contratos, no logró operatividad y funcionalidad al interior de la CGQ.

5.1.2.1. En el acápite denominado "Adecuación típica", la Delegada de instrucción indicó que con el comportamiento del disciplinado se incurrió en la falta disciplinaria prevista en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002- C.D.U., descripción típica recogida en el numeral 3 del artículo 54 del CGD, consistente en haber participado en la etapa precontractual, con desconocimiento de los principios de economía y responsabilidad, propios de la contratación estatal.

5.1.2.2. A su vez, en lo que toca con lo ilícitamente sustancial del deber funcional que se estimó conculcó por el señor **ANTONIO JOSÉ RESTREPO GOMEZ**, se encuadró en la violación de los principios de economía y eficiencia de la función pública.

5.1.2.3. Por su parte, respecto al elemento subjetivo del comportamiento, la autoridad disciplinaria de instrucción consideró que la conducta típicamente antijurídica e ilícitamente sustancial que se imputó al señor **ANTONIO JOSÉ RESTREPO GOMEZ**, la cometió bajo la forma de culpabilidad de culpa **GRAVÍSIMA**, al considerar que, la posible falta disciplinaria se desplegó con violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento.

- **5.1.3. AURA MARÍA ALVAREZ CIRO**

[...] profesional universitario código 219 grado 01, adscrita al despacho del Contralor General del Quindío, participó en la etapa precontractual de los contratos interadministrativos No. 001 de 10 de agosto de 2020 y 001 de 16 de febrero de 2021, al parecer, conculcandó los principios de economía [planeación] y responsabilidad de la contratación estatal, toda vez que en ejercicio de sus deberes funcionales revisó el documento contentivo de los Estudios Previos de ambos contratos, sin que se realizara un análisis completo del riesgo que tuviera en consideración la apropiación del modelo de auditoría en todo el equipo auditor de la CGQ y su continuidad en la siguiente administración que iniciaba en el 2022. Tampoco se analizó en forma clara los aspectos de propiedad intelectual respecto al registro y los derechos patrimoniales y morales del software CONTINAUDIT, ni la armonización y articulación con el Sistema Unificado de Información previsto por el SINACOF, lo cual habría permitido determinar la existencia de un proyecto similar que pudiera ser apropiado por la CGQ y que permitiera el ahorro de los recursos públicos invertidos.

No se examinó un comparativo de las ventajas que pudiera ofrecer el aplicativo frente a otros sistemas gratuitos que brinda el Estado, ni la existencia de proveedores que ofrecieran ese tipo de servicios en el mercado nacional o internacional y que contaran con licenciamiento y trayectoria en la vigilancia y control fiscal.

Lo anterior pone de presente la existencia de debilidades en la planeación de los contratos, que generó una posible pérdida de recursos públicos, toda vez que el Modelo de Auditoría Continua, objeto de los contratos, no logró operatividad y funcionalidad al interior de la CGQ.

5.1.3.1. En el acápite denominado "Adecuación típica", la Delegada de instrucción consideró que con el comportamiento omisivo de la disciplinada se incurrió en la falta disciplinaria prevista en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002- C.D.U., descripción típica recogida en el numeral 3 del artículo 54 del CGD, consistente en haber participado en la etapa precontractual, con desconocimiento de los principios de economía y responsabilidad, propios de la contratación estatal.

5.1.3.2. A su vez, en lo que toca con lo ilícitamente sustancial del deber funcional que se estimó conculcó por la señora **AURA MARÍA ALVAREZ CIRO**, se encuadró en la violación de los principios de economía y eficiencia de la función pública.

5.1.3.3. Por su parte, respecto al elemento subjetivo del comportamiento, la autoridad disciplinaria de instrucción consideró que la conducta típicamente



antijurídica e ilícitamente sustancial que se imputó a la señora **AURA MARÍA ALVAREZ CIRO**, la cometió bajo la forma de culpabilidad de culpa **GRAVÍSIMA**, al considerar que, la posible falta disciplinaria se desplegó con violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento.

VI. SINTESIS DE DESCARGOS Y ALEGACIONES PRESENTADAS POR LOS SUJETOS DISCIPLINADOS EN ETAPA DE JUICIO

6.1. Tanto en el memorial de descargos, como en los alegatos conclusivos, la defensa desplegó los siguientes argumentos que, bajo su teoría, desvirtuarían el reproche disciplinario elevado contra sus representados:

6.1.1. Con ocasión a la presunta vulneración de los principios de economía y responsabilidad estatal por haber elaborado, avalado y suscrito los estudios previos soporte de los contratos interadministrativos No 001 de 2020 y No 001 de 2021, sin un debido análisis del riesgo, la defensa sostuvo que (i) según diagnóstico del año 2020, en la Contraloría General del Quindío (CGQ) existían falencias en diferentes temas relacionados con tecnologías de la información y existían procesos completamente manuales; (ii) la administración de los años 2020 y 2021 encaminó todos sus esfuerzos económicos a modernizar la entidad, en cumplimiento del principio de tecnificación consagrado en el art. 3, literal i) del Decreto 403 de 2020; (iii) a la entrega del cargo a la nueva administración todos los aplicativos se encontraban en funcionamiento y los funcionarios habían sido debidamente capacitados por la Universidad Nacional de Colombia; (iv) el proceso de modernización pretendía la disminución del tiempo de permanencia de los auditores en las entidades sujetas de control, ya que la información sería consultada en carpetas electrónicas y no físicas, ahorrando tiempo y recursos y, (v) que se dispuso de un equipo en el área de sistemas para apoyar a los equipos de auditoría en su permanente administración y mantenimiento del modelo de auditoría continua.

6.1.2. Respecto a este tema, sobre la ausencia del análisis del riesgo en la continuidad del modelo de auditoría contratado, la defensa trajo a colación las testimoniales rendidas por los señores **JULIÁN DANIEL MURILLAS MARÍN** - Abogado contratista de la Contraloría General del Quindío en el año 2020-, **FRANCISCO JAVIER VALENCIA DUQUE** - Docente de tiempo completo de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, **JOSÉ OMAR LONDOÑO RODRÍGUEZ** - Profesional Universitario de la CGQ, **JUAN ROBERTO JIMÉNEZ CARMONA** - Docente capacitador de la Universidad Nacional de Colombia, y **LAURA CAMILA DUQUE CARDONA**, abogada contratista de la CGQ, quienes sostuvieron, en sus versiones, que al momento de realizar los estudios previos de los contratos interadministrativos era imprevisible la gestión de dicho riesgo, toda vez que lo que se esperaba era que la administración entrante para el año 2022 diera continuidad al modelo de auditoría continua, en atención a las ventajas significativas que representaba para el ejercicio del control fiscal.

6.1.3. Con relación al reproche disciplinario consistente en que presuntamente se omitió analizar de forma clara los aspectos de propiedad intelectual respecto al registro y los derechos patrimoniales y morales del software CONTINAUDIT, la defensa señaló que (i) el registro del software en la Dirección Nacional de Derechos de Autor solo era posible cuando se contara con el producto terminado, de manera que, una vez ejecutado el contrato interadministrativo No 001 – 2021, su defendido, Luis Fernando Márquez, le solicitó a la Universidad Nacional, mediante el oficio **RE-2500** el respectivo registro del software, (ii) en todo caso, según la legislación

colombiana, la titularidad de los derechos patrimoniales de las obras creadas es de quien ordena que se haga la obra y en este caso, uno de los entregables a la CGQ era el software **CONTINAUDIT**. Por lo tanto, en virtud de lo previsto en la Ley 23 de 1982 y la Decisión 351 del Acuerdo de Cartagena, la Contraloría General del Quindío (CGQ) ostenta los derechos patrimoniales de dicho software, (iii) y que, finalmente, una vez ejecutado el contrato, la Universidad entregó el certificado de registro de derechos de autor en enero de 2023.

6.1.4. Refirió la Defensa que dicha postura encontraba respaldo en las declaraciones de los testigos **FRANCISCO JAVIER VALENCIA DUQUE** - Docente de tiempo completo de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, **JUAN ROBERTO JIMÉNEZ CARMONA** - Docente capacitador de la Universidad Nacional de Colombia, **CIELO MUÑOZ MUÑOZ** – Asesora de control interno de la CGQ, **ANGÉLICA JOHANA MONTOYA** - Funcionaria – Técnico Operativo de la Dirección Técnica de Control Fiscal de la CGQ, y **JOSÉ OMAR LONDOÑO RODRÍGUEZ** - Profesional Universitario de la CGQ, quienes, además, en sus relatos fueron enfáticos en señalar que no existió problema alguno relacionado con el registro y los derechos patrimoniales y morales del software **CONTINAUDIT**, en tanto el programa fue debidamente registrado ante la Dirección Nacional de Derechos de Autor una vez culminado, y en los términos y condiciones de Ley, perteneciendo los derechos patrimoniales a la CGQ.

6.1.5. En cuanto a que presuntamente no se tuvo en cuenta la armonización y articulación con el SINACOF, el apoderado de los disciplinados indicó: (i) que el único instrumento de armonización del control fiscal existente en el país y el cual lidera el SINACOF es la **Guía de Auditoría Territorial “GAT”**, que desarrolla plataformas tecnológicas que sirven como **repositorio de rendición de cuentas**, sin que exista un software ni aplicación tecnológica de común utilización previsto por ese Sistema; (ii) que todas las Contralorías Territoriales cuenta con autonomía e independencia para adquirir sus propias plataformas tecnológicas y cuentan con autonomía presupuestal y financiera para hacerlo y, (iii) que la Contraloría General del Quindío, durante los años 2020 y 2021 cumplió con la armonización de la GAT y, además, el modelo propuesto de auditoría continua fortalecía su implementación.

6.1.6. Como prueba testimonial que soportarían los argumentos de defensa, invocó las declaraciones de los señores **JOSÉ OMAR LONDOÑO RODRÍGUEZ** - Profesional Universitario de la CGQ, **JUAN ROBERTO JIMÉNEZ CARMONA** - Docente capacitador de la Universidad Nacional de Colombia, **CIELO MUÑOZ MUÑOZ** – Asesora de control interno de la CGQ, y **FRANCISCO JAVIER VALENCIA DUQUE** - Docente de tiempo completo de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, quienes al unísono sostuvieron que no existe un sistema unificado de información o software exclusivo de obligatorio cumplimiento para las contralorías territoriales.

6.1.7. En cuanto al reproche de que en los estudios previos no se examinó un comparativo de ventajas que pudiera ofrecer el aplicativo frete a otros sistemas gratuitos que brinda el Estado, la defensa arguyó que si bien es cierto, existe una gran cantidad de plataformas tecnológicas que sirven de **repositorio** de rendición de cuentas, estas no comparten la misma finalidad del aplicativo desarrollado; por ejemplo, cuando se habla del desarrollo de *DashBoard* se hace alusión a una herramienta que sirve para tomar decisiones, monitorear el rendimiento y evaluar la eficacia de las acciones ejecutadas en el ejercicio auditor, entre otras cosas; mientras que un repositorio tan sólo está diseñado para almacenar información



digital de manera centralizada y estandarizada, de manera que, en atención a la diferencia que existe entre el aplicativo desarrollado en virtud del contrato interadministrativo y los diferentes repositorios con que cuenta el Estado, era imposible establecer un comparativo.

6.1.8. Como sustento adicional, invocó el dicho de los testigos **JOSÉ OMAR LONDOÑO RODRÍGUEZ** - Profesional Universitario de la CGQ, **CIELO MUÑOZ MUÑOZ** – Asesora de control interno de la CGQ, **ANGÉLICA JOHANA MONTOYA** - Funcionaria – Técnico Operativo de la Dirección Técnica de Control Fiscal de la CGQ, **FRANCISCO JAVIER VALENCIA DUQUE** - Docente de tiempo completo de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, **JULIAN DANIEL MURILLAS**- Abogado contratista de la CGQ, concluyendo que estos corroboran la importancia de haber tenido toda la información en un sólo aplicativo para realizar el adecuado seguimiento y control fiscal, principal función de la herramienta CONTINAUDIT desarrollada como consecuencia de la implementación de la metodología de auditoría continua.

6.1.9. Finalmente, en cuanto a que presuntamente no se observó la existencia de proveedores que ofrecieran ese tipo de servicios en el mercado nacional o internacional y que contaran con licenciamiento y trayectoria en la vigilancia y control fiscal, la defensa indicó que la modalidad de contratación escogida se llevó a cabo teniendo en cuenta que no existía en el mercado, ni en ninguna contraloría territorial del país, un modelo de control y vigilancia fiscal que se ajustara a las circunstancias propias de la CGQ, y que la Universidad Nacional contaba con el perfil y el personal idóneo para desarrollar el objeto contractual.

6.1.10. Como columna de tales afirmaciones, trajo a colación extracto de los testimonios rendidos por los señores **SANDRA MILENA ARROYAVE CASTAÑO**, como funcionaria, en el cargo de Profesional Universitaria de la Dirección Técnica de Control Fiscal de la CGQ, **JHON FABIO CRUZ VALDERRAMA** – Ingeniero Civil, Profesional Universitario de la Dirección Técnica de Control Fiscal de la CGQ y **FRANCISCO JAVIER VALENCIA DUQUE** - Docente de tiempo completo de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, quienes abarcaron el reconocimiento y la trayectoria de la Universidad para el desarrollo del objeto contractual.

6.1.11. Con relación al elemento de tipicidad, la defensa consideró que el disciplinado **MARQUE ÁLZATE** no conculcó los principios de economía y responsabilidad con la celebración de los contratos interadministrativos No 001 de 2020 y No 001 de 2021, ni se incurrió en detrimento patrimonial.

6.1.12. Frente a la conducta de los señores **RESTREPO GOMEZ** y **ALVAREZ CIRO**, el apoderado señaló que es indebido el reproche realizado, toda vez que, en su consideración, estos funcionarios no participaron en la etapa precontractual porque ellos no ejercían función pública contractual.

6.1.13. Por su parte, en lo que respecta a las categorías de ilicitud sustancial y culpabilidad, la defensa fue enfática en señalar que sus prohijados no quebrantaron ningún deber funcional, ni actuaron con intención contraria al ordenamiento jurídico, motivo por el cual solicitó se profiriese un fallo absolutorio de responsabilidad disciplinaria en su favor.

VII. ACERVO PROBATORIO



7.1. Documentales practicados en fase de instrucción disciplinaria.

7.1.1. Documentación remitida por la Auditoría General de la República, que contiene los anexos del Hallazgo disciplinario 2021GSVII R-HD-11.⁸

7.1.2. Certificación de la Dirección Administrativa y Financiera de la Contraloría General del Quindío donde se indican los servidores que participaron en la etapa precontractual de los contratos interadministrativos 001 de 10 agosto de 2020 y 001 de 16 de febrero de 2021 y sus funciones.

7.1.3. Documentación enviada por la Contraloría General del Quindío sobre el contrato interadministrativo No. 001 de 2021.⁹

7.1.4. Información y documentación remitida por la Unidad de Apoyo al Sistema Nacional de Control Fiscal SINACOF de la Contraloría General de la República.¹⁰

7.1.5. Certificaciones y documentación de vinculación laboral de los investigados.¹¹

7.1.6. Acto de elección de Luis Fernando Márquez Alzate, en condición de contralor general del departamento del Quindío.¹²

7.1.7. Documentación remitida por la Contraloría General del Quindío sobre sueldos de investigados; resolución de manual de funciones; documentación de los contratos interadministrativos No. 001 de 2020 y 001 de 2021.¹³

7.2. Testimoniales practicadas en sede de instrucción

7.2.1. Julián Daniel Murillas Marín

7.2.1.1. El testigo manifestó que, en su calidad de abogado contratista vinculado con la CGD, entre el mes de enero de 2020 y diciembre del mismo año, participó en la elaboración de los estudios previos del contrato interadministrativo No. 001 de 2020, señalando que, en su consideración, los mismos se encontraban ajustados a la normatividad vigente en materia de contratación para la época, sin que hubiese existido algún inconveniente en su ejecución.

7.2.2. Laura Camila Duque Cardona

7.2.2.1. La testigo señaló haber estado vinculada con la CGD a través de contratos de prestación de servicios, desde el año 2018 a 2022, de manera continua, en su condición de contratista del área jurídica, bajo la supervisión de la señora Aura María Álvarez Ciro, teniendo, entre otras funciones, la de elaborar actos administrativos de contratación, proyección de respuestas a derechos de petición, tutelas, y otras.

7.2.2.2. Una vez se le puso de presente por parte de la autoridad de instrucción el hallazgo realizado por la auditoría general de la república a los contratos

⁸ Cfr. Fls. 10-25, incluidos 3 CD- Cuaderno principal No.1.

⁹ Cfr. Fls.33-49; 95-99 CP.1

¹⁰ Cfr. Fls. 50-55 CP.1

¹¹ Cfr. Fls. 81-84, 101-111 CP.1

¹² Cfr. Fls.190-195 CP.1

¹³ Cfr. Fls. 176-177, 184, 186-189. Esa misma información reposa en a fls. 205-206 CP.1



interadministrativos No 001 de 2020 y 001 de 2021, la declarante indicó de manera reiterativa que, en su consideración y experiencia, los estudios previos que soportaron esos bilaterales cumplían con la normatividad y los requisitos mínimos exigidos, de manera que encuentra infundado el hallazgo.

7.2.2.3. Señaló haber estado a cargo de la proyección y elaboración de los estudios previos del convenio No. 001 de 2021, mismo que encontró ajustados a las normas, al haberse descrito de manera adecuada la necesidad del objeto, las obligaciones, el valor del contrato, el análisis de los riesgos, el supervisor del contrato, entre otros requisitos. En palabras de la testigo *“les recuerdo que tuvimos en cuenta todo, que la necesidad fue muy específica porque de verdad se necesitaba ese aplicativo y ya el 2021, como le digo, fui yo quien lo proyectó y fue objeto de revisión por diversos abogados que hacían parte de la filtraduría general”*.

7.2.2.4. Expuso recordar claramente que, en el análisis de la necesidad, se determinó que era la Universidad Nacional, la que contaba con la idoneidad para poder desarrollar el objeto del contrato en cuestión, al tratarse de un aplicativo especial y no genérico.

7.2.2.5. Finalmente, iteró que no existió ninguna advertencia que les hiciese considerar, que los estudios previos, no cumplían con los requisitos legales, y que para su proyección se tuvo especial cuidado de actuar con apego al ordenamiento legal.

7.3. Documentales practicados en sede de juzgamiento

7.3.1. Respuestas a derechos de petición elevados por la ciudadana YENNY TATIANA QUINTERO NUÑEZ en las que la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales señalan que estas últimas tienen independencia y autonomía para prescribir los procedimientos técnicos de control, los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los entes vigilados¹⁴.

7.3.2. Respuesta otorgada por la Contraloría General del Quindío a prueba librada a solicitud de la defensa del disciplinado, allegando la Resolución No. 140 de trece (13) de julio de 2020, mediante la cual se adoptó el plan estratégico implementado por la administración para los años 2020 y 2021, “vigilancia fiscal hacia la auditoría continua”.¹⁵

7.3.3. Certificación emitida por la Asesora de Control Interno de la Contraloría General del Quindío, en la que se consigna que, *“no se encontró evidencia documental que corresponda específicamente a un diagnóstico de falencias institucionales y tecnológicas para dicho periodo”*¹⁶

7.3.4. Auto que ordena archivo de actuación, proferido por la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 2. Segunda para la vigilancia Administrativa, dentro del radicado IUS-E-2021-728028 IUC-D-2022-2204458, en el que se dispuso, el archivo de una investigación disciplinaria, en favor del señor Luis Fernando Márquez Álzate, iniciada con ocasión al hallazgo presentado por la Auditoría General de la República, en el que señaló el posible incumplimiento al Convenio No. 171 de 01 de marzo de 2021, celebrado entre la Contraloría General de la República, la Auditoría

¹⁴ Cfr. CD. FI.72 CP.2

¹⁵ Cfr. CD. FI 101 CP.2

¹⁶ Ibídem

y las Contralorías Territoriales, con la celebración de los contratos interadministrativos No. 001 de 2020 y 001 de 2021.¹⁷

7.3.4.1. En dicho auto se encontró probado que el disciplinado, *“su condición de Contralor General del Quindío no habría incumplido el Convenio No 171 de 2019 en la cláusula Cuarta, por el hecho de haber contratado el modelo de auditoria continua a través de los contratos interadministrativos 001 de 2020 y 001 de 2021 por un valor total de \$314.794.966, ni que se habrían desatendido las observaciones que planteara a dicho modelo el SINACOF. Tampoco, que hubiera incurrido al parecer en omisión de los deberes que establece el numeral 1 del artículo 34 y en las prohibiciones que establece el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, ni que se hubiera afectado el deber funcional de la administración al generar eventuales consecuencias y sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones contraídas con la suscripción de los contratos interadministrativos No 001 de 2020 y 001 de 2021 celebrados con la Universidad Nacional.”*

7.3.5 Auto que ordena un archivo, expedido por la Procuraduría Regional de Instrucción del Quindío, dentro del radicado IUS-E-2021-728028 IUC-D-2022-2204485, en favor del señor Luis Fernando Márquez Álzate, en su condición de Contralor General del Quindío, iniciado con ocasión a hallazgo administrativo remitido por la Auditoría General de la República, por un posible interés indebido del disciplinado en la celebración de los contratos interadministrativos No. 001 de 2020 y 001 de 2021.¹⁸

7.3.5.1. Luego de practicadas las pruebas testimoniales, en fase de instrucción, la Procuraduría Regional del Quindío, consideró que no se logró probar la existencia de un conflicto de interés, ni la existencia de un interés personal del señor Luis Fernando Márquez Álzate, en la celebración de los citados convenios.

7.3.6. Informe de Dashboards elaborado por la Oficina de Control General del Quindío.¹⁹

7.3.7. Informe remitido por la funcionaria Angélica Yohana Montoya Hernández a la Contralora General del Quindío, de tres (3) de mayo de 2022, con el asunto *“Propuesta para el uso del aplicativo “Continaudit” y los dashboard derivados de los convenios interadministrativos 001 de 2020 y 001 del 2021.”*²⁰

7.3.8. Informe remitido por Angélica Yohana Montoya Hernández a la Contralora General del Quindío, de diez (10) de febrero de 2022, en la que informa las características de la herramienta CONTINAUDIT y sugiere hacer uso de los dashboard, con algunos ajustes.²¹

7.3.9. Informe de auditoría interna de gestión Tic y Gobierno Digital tercer semestre de 2020, elaborado por la asesora de Control Interno de la Contraloría General del Quindío, Cielo Muñoz, cuyo objetivo fue reportar la información de la Política de Gobierno Digital de la Entidad en la plataforma propuesta por Min Tecnología, en el que se indicó los riesgos en el proceso de auditoría y se presentó un plan de acción de mejoramiento.²²

7.4. Testimoniales recepcionados en etapa de juzgamiento

7.4.1. Jose Omar Londoño Rodriguez

¹⁷ CD a Fl. 101 CP.2.

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

²⁰ CD a Fl. 106 CP.2.

²¹ Ibidem

²² Fls. 107-114 CP.2

7.4.1.1. El tres (3) de diciembre de 2024, este Despacho recepcionó la testimonial del señor Londoño Rodríguez, en su calidad de Profesional Universitario de la CGQ y supervisor del contrato interadministrativo No. 001 de 2021, en la que manifestó que los estudios previos se encontraban debidamente estructurados, permitiendo la normal ejecución de las obligaciones contractuales.

7.4.1.2. Este Despacho interrogó al testigo sobre la posible existencia de riesgos en relación con pérdida de recursos, porque el modelo de auditoría continua contratado en virtud de los convenios interadministrativos, no se hubiese logrado aplicar, frente a los cual el señor **LONDOÑO RODRÍGUEZ** manifestó:

*“Buena pregunta, porque resulta que el modelo de acuerdo a la disponibilidad de los recursos existentes al momento **era una herramienta que era funcional y práctica para la Contraloría** y lo puedo decir yo que en su momento que yo manejaba el control fiscal, que yo lo manejaba allá, ahora bien, **riesgos, riesgos, pues para mí ninguno**, porque repito, **el modelo se aplicó, el riesgo se generaría por el contrario después de que la nueva administración no la aplicó**, porque tengo entendido que no la ha aplicado, entonces es un riesgo de pérdida de recursos, **porque si se hace un trabajo y se corta ese trabajo, así no más, porque una Auditoría General de la República no estaba satisfecha o no le interesaba, pues el riesgo si esta para la administración pública por la pérdida de esos recursos**, pero después de la Administración del contralor, porque llegó una nueva administración y que dijo, no lo aplico y al día de hoy por lo que tengo entendido es que escasamente ese aplicativo que se hizo ahí, solamente está como para un repositorio solamente, o sea, solamente se le dio uso y eso es muy triste para uno, para mí, yo que lo viví, que lo apliqué y le vi el beneficio es muy triste [...] Entonces, este sí es el riesgo de que a partir de que terminó la administración anterior, entró una nueva y el riesgo es que no lo han aplicado, ya han pasado como dos años [...]*

7.4.1.3. Posteriormente, al interrogársele sobre la ausencia en el análisis de los aspectos de propiedad intelectual respecto al registro y de los derechos patrimoniales y morales del software CONTINADUIT, el testigo señaló:

*lo que yo puedo decir, y así lo obtuve de parte de la Universidad Nacional es que **ellos cedieron el derecho de utilización de ese aplicativo, ellos lo cedieron, yo tuve en mis manos el documento** y así se dejó, hay constancias en el expediente, **la propiedad intelectual pues si yo entiendo que es de quien lo hizo, pero el derecho de uso lo tuvo la Contraloría**, y el derecho de uso es para hacer lo que quisieran, de hecho, **quedaron los códigos fuentes quedaron en la Contraloría, y esos códigos fuentes permitían que nosotros pudiéramos elaborar los dashboard como quisiéramos**, podríamos diseñar dashboard extrayendo la información que necesitáramos como Contraloría, entonces ahí está el tema del certificación que nos dio del derecho de uso que tenía la Contraloría, que yo la tuve en mis manos de derecho de uso que tenía la Contraloría y entiendo que la propiedad intelectual es de quien lo fabrica, de quien lo hace.”*

7.4.1.4. El Despacho le preguntó al testigo si conocía las razones por las cuales presuntamente no se tuvo en cuenta la armonización y articulación con el Sistema Unificado de Información previsto por el SINACOF, a lo que este respondió que la GAT, herramienta diseñada por el SINACOF, se encontraba *“totalmente articulada con el modelo de auditoría que se trajo el contralor totalmente articulada y no se desvirtúa totalmente con nada”, siendo esta un insumo también para la estandarización de la información, de manera que, “en absoluto, el modelo de auditoría continua estaba total 100% articulada a las metodologías de la GAT, simplemente una palabra, se trató de sistematizar o se sistematizó hasta donde se pudo [...] pero repito una vez más, una cosa es que haya hecho eso –hace referencia a que se haya expedido el lineamiento a través de la GAT-y otra cosa es que se hubiera que hubiera existido un sistema, que pudiera articulamos toda la información.”*

Lo que hace hecho –el modelo de auditoría continua- es que toda esa información de la GAT, que son muchísimos cuadros, muchísimos papeles de trabajo, se trajeron y se sistematizaron para poder llevar adelante nuestro trabajo de control fiscal.

7.4.1.5. Finalmente, señaló que los aplicativos ofrecidos por el Estado eran repositorios de información, de donde se obtuvieron los datos para hacer la vigilancia fiscal, datos que posteriormente eran sistematizados por el programa adquirido CONTINAUDIT, y permitían realizar de manera más ágil y temprana la labor encomendada a la contrataría territorial.

7.4.2. Francisco Javier Valencia Duque

7.4.2.1. El mismo 03 de diciembre de 2024, este Despacho recibió la declaración del Dr. Valencia Duque, Docente de la Universidad Nacional, Sede Manizales, quien lideró la implementación del modelo de auditoría continua y las capacitaciones a los funcionarios de la Contraloría General del Quindío, en virtud de las obligaciones contractuales contenidas en los convenios interadministrativos No 01 de 2020 y 01 de 2021 celebrados por la Contraloría General del Quindío y la Universidad Nacional Sede Manizales.

7.4.2.2. Luego de exponer abiertamente al Despacho la importancia que representa para el ejercicio del control fiscal el modelo de auditoría continua, y el desarrollo del mismo con base en su tesis doctoral titulada *“La Auditoría Continua, una herramienta para la modernización de la función de auditoría en las organizaciones y su aplicación en el Control Fiscal Colombiano”*, el testigo refirió que en la CGQ se implementó como herramienta para agilizar procesos y para optimizar el recursos humanos, con el fin de que todos los auditores pudieran tener acceso a información privilegiada como parte de su función de vigilancia fiscal *“[...] Lo que hacía esta herramienta básicamente era acceder a cierto sistema de información con las credenciales que le dan a la Contraloría, y extraer esa información sin que interviniera ninguna persona y obviamente optimizando esos recursos. Entonces, en esencia el software no estaba previsto dentro del proyecto, fue un resultado como parte del proceso metodológico que allí se estaba previsto [...] lo que busca básicamente el modelo en esencia, pues en todas estas prácticas a nivel internacional es que los auditores, en este caso los auditores gubernamentales usen las tecnologías de información para ejercer su función de control fiscal mejorando la eficacia y la eficiencia de los procesos de control, ese era el objetivo real del proyecto, era implementar un modelo ajustado a la necesidad de la Contraloría General del Quindío”*.

7.4.2.3. Con relación a los derechos patrimoniales y morales del Software desarrollado, el declarante indicó que *“no hay ningún problema, lo que se preveía es que como parte de los proyectos que desarrolla la Universidad Nacional, normalmente en diferentes instancias, no solamente en entidades públicas y entidades privadas, pueden surgir como producto ese proceso, de implementación y transferencia de conocimiento, soluciones tecnológicas que en su momento se deben legalizar ante la Dirección Nacional de Derechos de Autor, en este momento el software, por ejemplo, está registrando la Dirección Nacional de Derechos y Autor, donde, digamos, como lo plantea la ley, donde los derechos morales o inalienables, hacen parte de la Universidad, mientras que los derechos patrimoniales están a nombre de la Contraloría General del Quindío, porque fue fruto de ese proyecto que se realizó.”*

7.4.2.4. Frente a la pregunta realizada por este Despacho de si esa herramienta desarrollada estaba acorde con las directrices del SINACOF, el testigo manifestó que, en el mapeo realizado sobre las plataformas del Estado, no conocía ninguna herramienta especializada de auditoría continua, excepto, unas de uso exclusivo de la Contraloría General de la República.

7.4.2.5 Igualmente, este Despacho interrogó al testigo acerca de si tuvo la oportunidad de examinar las ventajas que pudieran ofrecer los aplicativos brinda el estado versus el aplicativo o la herramienta que se desarrolló a través de los convenios interadministrativos, a lo que el señor Valencia Duque manifestó que en uno de los acápites de su tesis doctoral realizó un mapeo de los aplicativos que



brindaba el estado a las contralorías del orden territorial para el ejercicio del control fiscal, encontrando que no existían herramientas de auditoría continua que le permitiera a los auditores disminuir la latencia que existe entre un momento en que hay un evento adverso en el estado colombiano y el momento en que actúa el auditor, siendo esta *“la filosofía en últimas de este modelo y que la herramienta trataba de impulsar el tipo de cosas.”*

7.4.2.6. Refirió el testigo que el proyecto ejecutado con la Contraloría General del Quindío se dividió en dos etapas. En la primera, se adelantó el diagnóstico de cómo estaba realmente la Contraloría General del Quindío en estos procesos, la infraestructura tenue que tenía los aplicativos, el tiempo en el cual los auditores responden a las necesidades del control fiscal, entre otras variables; y la segunda fase consistió en el diseño del modelo como tal y su transferencia a los auditores. En palabras del testigo *“Entonces lo que se hizo allí fue un rediseño y algunos labores que están en el contexto del control fiscal colombiano, se diseñaron algunos instructivos y esos instructivos además con unos procesos se transfirieron a los auditores gubernamentales en los cuales se les enseñaron no solamente temas de actualización de temas de riesgo sino de cómo autorizar estas herramientas para que ellos empezaran a circularlas en su presupuesto y disminuir de cierta forma, insisto el tema de la latencia que existe entre los tiempos del control fiscal y a su vez optimizar recursos porque seguramente con muchas de estas herramientas no necesitaban”.*

7.4.2.7. Una vez concedida la palabra a la defensa, esta le interrogó al declarante si era previsible que la administración siguiente de la contraloría General del Quindío continuara o no continuará con el modelo de auditoría continua, a lo que el declarante responde que, desde su perspectiva es muy incierto, pero que debería continuarlo en atención a los beneficios que representa en el cumplimiento de los fines del Estado.

7.4.3. Sandra Milena Arroyave Castaño

7.4.3.1. El 03 de diciembre de 2024, este Despacho practicó el testimonio de la señora Arroyave Castaño, en su calidad de funcionaria de la Contraloría General del Quindío, en el cargo de profesional universitario con funciones de auditora.

7.4.3.2. Señaló haber participado en la ejecución del convenio en su condición de auditora, siendo capacitada sobre el uso y las bondades del modelo de auditoría continúa desarrollado para el ejercicio del control fiscal.

7.4.3.3. Manifestó que el modelo de auditoría continua y su herramienta CONTINAUDIT no es contraria a la Guía de Auditoría Territorial (GAT), antes bien, lo que se intentó hacer fue facilitar el proceso auditor con los sistemas de información y las herramientas tecnológicas. Puntualmente, sobre la posible incompatibilidad entre el modelo de auditoría continua y el SINACOF, la testigo refirió: *“Yo pienso que ellos- refiriéndose al SINACOF-, o sea, como el nombre del sistema es CONTINAUDIT, auditoría continua, ellos lo tomaron como si fuera auditoría en tiempo real, realmente no es auditoría en tiempo real, nosotros no podemos hacer auditoría en tiempo real, porque esa es una competencia de la General de la República pero el sistema como tal no aplicaba a la auditoría en tiempo real, es que no se puede decir que en tiempo real es que sea el mismo año que se hacen las cosas, entonces yo audito operaciones que se hicieron hace un mes, eso no es en tiempo real, eso ya es un control posterior que es el que nosotros sí podemos hacer y realmente el sistema se llamaba CONTINAUDIT, y a pesar de que la idea es que el control si sea oportuno [...] no quiere decir que eso sea en tiempo real, entonces de pronto ahí fue la confusión con la auditoría con la con el SINACOF.”*

7.4.3.4. Reseñó que, para el momento de la declaración, pese a los hallazgos de la Auditoría, la herramienta CONTINAUDIT se seguía utilizando, bajo otro nombre, pero solo como repositorio de información.

7.4.5. Juan Roberto Jimenez Cardona

7.4.5.1. El 03 de diciembre de 2024 se recibió la declaración del señor Jimenez Cardona, quien manifestó ser de profesión abogado, con amplia experiencia en el ejercicio del control fiscal al haber estado vinculado por veintiún años como servidor público de la Contraloría de Manizales, actualmente docente de la Universidad Nacional, sede Manizales, impartiendo la cátedra de control fiscal. Asesor de entidades gubernamentales y privadas en relación con temas de contratación estatal y de gestión fiscal. Refirió haber participado en la etapa precontractual y en la ejecución de los convenios interadministrativos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021, vinculado con la Universidad Nacional para apoyar el aspecto jurídico del proyecto que tenía como objetivo fortalecer tecnológicamente el control fiscal en el departamento del Quindío.

7.4.5.2. En punto a su participación en la fase precontractual de los convenios, indicó que conoció, analizó y dio viabilidad al proyecto al haberlo encontrado debidamente adecuado y justificado a las normas de contratación estatal y a los objetivos misionales de la Contraloría, consistente en implementar mecanismos y tecnologías que permitieran darle mayor eficiencia y oportunidad al control fiscal.

En palabras del declarante:

[...] Y en ese sentido, pues ahí están sustentados en los estudios previos, no solamente la necesidad que se tenían, y este sí es un aporte personal: Yo doy clases de control fiscal y encuentro que las amenazas a los organismos de control, entiéndase el Ministerio Público, que también está permanentemente amenazado con reformas constitucionales para eliminarlo, pero mucho más los organismos de control fiscal en materia territorial porque la Contraloría General de la República, en esa última reforma al control fiscal, pues adquirió unas competencias exclusivas, es decir, antes de esa última reforma constitucional que fue el acto legislativo 04 de 2019, las contralorías en el país todas desarrollaban unas funciones de manera de igualitaria, es decir, no había supremacía en el control fiscal, en ninguna de ellas, porque cada contraloría actuaba de manera autónoma independiente, dígase contraloría departamentales, municipales distritales, y la Contraloría General de la República estaban todas en un marco de igualdad. Pero con esa reforma, la Contraloría General de la República adquirió una supremacía y puso en riesgo el control fiscal territorial, y una de las maneras, una de las formas de que el control fiscal territorial superviva, que la amenaza sigue latente, es efectivamente que se modernicen, entendiendo modernización por tecnificación, porque no podemos seguir haciendo un control fiscal territorial en cuadritos de Excel, en hojitas de papel, cuando hoy en día las tecnologías de la información y la comunicación nos están ofreciendo unas ventajas impresionantes, la inteligencia artificial y justamente el principio fiscal de la tecnificación habla de que se deben utilizar herramientas tecnológicas como la inteligencia artificial, la minería de datos, la analítica, entre otras. Entonces ahí teníamos una clara tranquilidad, de que el proyecto que se estaba realizando era un proyecto totalmente respaldado por las normas que recientemente salían y además quisiera yo agregar algo desde que el entonces aspirante a la Contraloría del Quindío presentó su propuesta ante la Asamblea Departamental expuso la necesidad de tecnificar y de modernizar y luego en su plan estratégico incluyó la auditoría continua o este tipo de herramientas asistidas por computador y ejercicios de fiscalización con tecnologías quedó en su plan estratégico, luego entonces desde la etapa pre contractual se ve y ya con claro sustento no solamente en las normas, en el plan estratégico y en la necesidad que tenía la Contraloría del Quindío pues de modernizarse y agilizar procesos de vigilancia fiscal que, entre otras cosas, es un tema que hasta la sociedad hemos tratado de hacer entender y que no parece ser entendido en su justa dimensión. No se puede confundir el control fiscal con la vigilancia fiscal. Y no se puede confundir porque la vigilancia fiscal es una aliada del control fiscal, le provee insumos al control fiscal. La vigilancia fiscal lo que hace es detectar



situaciones que ameriten control fiscal. Y en ese sentido lo que se buscó con todas estas herramientas tecnológicas fue tener una mejor vigilancia fiscal para que el control fiscal también fuera más focalizado, más efectivo, más eficaz y con mejor mayor alcance y cobertura. Entonces bases normativas que era lo que yo revisaba para celebrar este contrato y en los estudios previos que yo logré revisarlos totalmente plasmado estos conceptos que de alguna manera puede que no literalmente pero sí que se acercan a lo que allí se manifestó.

[...] mi función era pues no solamente también impartir capacitaciones en materia de esto que les estoy diciendo, de vigilancia, de control fiscal, sino además proyectar los actos administrativos que le dieran la solidez a este esquema de vigilancia y control fiscal utilizando herramientas y de hecho pues no recuerdo exactamente pero sí creo que hay unas cuatro o cinco resoluciones que se expidieron, que yo proyecté, que revise y que luego fueron socializadas y adoptadas formalmente por el contralor. Y en ellas claramente era incluir sin modificar enténdame bien sin modificar normas superiores como en algún momento entendí que la auditoría había entendido que era que con este modelo se estaba modificando la guía de auditoría territorial por el otro. Existen unas resoluciones donde lo que vimos fue que se armonizaba este esquema con la guía de auditoría territorial es decir que se lograba insertar porque este es un mecanismo digamos de ayuda, pero que no sustituye para nada los modelos de control fiscal formalmente establecidos.

7.4.5.3. Asimismo, expuso al Despacho que la herramienta desarrollada en virtud de los convenios interadministrativos celebrados entre la Contraloría General del Quindío y la Universidad Nacional era pionera en el país, y que la misma se encontraba en armonía con los demás aplicativos de datos abiertos del Estado, puesto que aquella se valía de la información que reposaba en estos para sistematizar de manera más efectiva lo reportado por los sujetos, permitiendo ejercer un mejor control.

Así lo manifestó el declarante:

(...) no es que ellos se hubiese suplido- haciendo referencia a Sia Observa, SECOP, DNP, SIA Contralorías, SMIT, entre otros- esos aplicativos son el insumo para que [...] la herramienta tecnológica se logre desarrollar, es decir, lo que hace, lo que hacen las herramientas tecnológicas implementadas es tomar la información que existe en todos estos aplicativos que me menciona, porque ellos no aportan nada, ellos lo que hacen es manejar una información que está al alcance del público, pero no permiten analizarla, que es lo que hace el CONTINAUDIT, [...], pero digamos la herramienta, la herramienta lo que permite es extraer de todas estas bases de datos que usted menciona la información necesaria para el control fiscal y la vigilancia fiscal. Luego entonces, contesto de manera directa, ninguno de ellos suple la necesidad de modernizar el control fiscal y la vigilancia fiscal porque han existido y ahí están, pero lo que son es unos digamos almacenamientos de información que no agregan valor a la misma.

7.4.5.4. Posteriormente se le indagó al testigo por parte de este Despacho si tenía conocimiento acerca de algún problema que se hubiese suscitado con los derechos patrimoniales y de autor de la herramienta CONTINAUDIT, a lo que el testigo refirió: *Participé en una reunión efectivamente donde se aclaró el tema, pero es algo pues dentro del transcurso normal de un proceso de contratación, además las leyes suplen si es que allí no quedó, pues porque en ese momento apenas estaban estructurando y desarrollando las herramientas tecnológicas, pero la ley perfectamente suple cualquier vacío en ese sentido pues establece que cuando hay un contrato pues los derechos patrimoniales son del contratante y los derechos morales pues son de la persona que tuvo la invención.*

7.4.5.5. Finalmente, frente al interrogante de si la herramienta CONTINAUDIT desconocía la Guía de Auditoría Territorial, el testigo señaló que en ningún momento esa tecnificación del Control Fiscal en la Contraloría pretendía sustituirla, y que de hecho había sido él quien había proyectado un acto administrativo donde armonizaba el proyecto con la Guía, habiendo sido él quien también participó en la co-creación de esta.

7.4.6. Angelica Yohana Montoya

7.4.6.1. El cuatro (4) de diciembre de 2024, se recibió la declaración de la señora Angelica Yohana, quien para el momento de los hechos participó en la ejecución de las obligaciones contractuales, como parte del equipo de la Universidad Nacional, en calidad de estudiante auxiliar de la maestría de control fiscal. Señaló haber apoyado la elaboración de los dashboards y la herramienta CONTINAUDIT. Así mismo, referenció que para el desarrollo de esta se revisaron varias plataformas de datos abiertos ofrecidas por el Estado, sin embargo, estas no permitían centralizar la información y sistematizarla, motivo por el cual cobraba importancia la herramienta desarrollada para la Contraloría del Quindío. En palabras de la testigo: *“Digamos que no es contraria, lo que hace sí es complementarla, pues desde mi punto de vista complementarla, porque es que nosotros en ningún momento estamos ni modificando la información, ni consultando fuentes que no son propias, pues de la entidad cuando planteamos el proyecto lo que hicimos fue simplemente consolidar esa información, por lo que les digo, estos sistemas pues claramente son buenos, tienen la información ahí, pero el equipo auditor tiene que entrar a revisar uno por uno, no da lugar a que haya una comparación entre la información de una u otra entidad, simplemente pues consultarle que ella reportara, entonces la idea era precisamente eso que se pudiera dar un proceso de análisis de datos, de comparación, de digamos tener más información a la mano.”*

7.4.6.2. Manifestó tener conocimiento, al momento de rendir la declaratoria, de que los derechos patrimoniales de la herramienta CONTINAUDIT pertenecen a la Contraloría General del Quindío, mientras los derechos morales son de propiedad de la Universidad.

7.4.6.3. Expuso que el modelo de auditoría continua tenía como fin *“concentrar la información de ciertas bases de datos realmente oficiales pues para la entidad de manera que se pudieran consultar, y que esta información se pudiera actualizar más periódicamente, no cada año, como es la rendición de cuentas, pues cada año se rinde la cuenta y la contratación se rinde mensual, pero pues digamos que no se hace un seguimiento mensual a esa contratación sino ya el momento pues que se va a la auditoría, la idea era que se pudiera actualizar, habíamos definido trimestralmente, trimestralmente se hicieron las probabilidades para tener como información más inmediata de cómo estaban trabajando las entidades. [...] la idea del modelo era desarrollar el módulo de vigilancia fiscal que iba a estar en cabeza del área de planeación que iba a ser las revisiones y va a detectar esos asuntos importantes a considerar en las auditorías para reportarlos a la dirección técnica y que en la dirección técnica se hiciera pues como esa programación dentro de las auditorías y los auditores quieran revisarlo y pues que los auditores también puedan tener acceso a esos dashboards para ver información que pudiera ser importante dentro del proceso de auditoría.”*

7.4.6.4. Indicó la declarante que, con posterioridad se vinculó laboralmente con la Contraloría del Quindío, ante quienes rindió conceptos técnicos sobre las fortalezas y ventajas del programa, mismo que a la fecha se utiliza como repositorio de información. *“yo les he dicho las fortalezas son que consolida la información que me permite hacer a mí comparaciones me permite generar unos informes gráficos es más amigable digamos para un equipo auditor que hay personas de edad que ya se les dificulta un poco aprender ese tema de análisis de datos, pues ahí lo consolidamos. Debilidades, como todos los sistemas pues requiere actualizaciones, requiere soporte, requiere tiempo, requiere personas, recursos, pues que muchas veces las entidades no los tienen. Pero pues digamos que en ningún momento yo he dicho que no sirva o que no se pueda utilizar.”*

7.4.7. Cielo Muñoz Muñoz.

7.4.7.1. El cuatro (4) de diciembre de 2024 se escuchó en declaración juramentada a la señora Muñoz Muñoz, quien para la época de los hechos se encontraba



vinculada con la Contraloría General del Quindío en calidad de Jefe de control Interno, realizando labores de autoría interna.

7.4.7.2. Manifestó que el modelo de auditoría continua pretendía la recolección de información de los sujetos de control de una manera más expedita. Para ello, se efectuó un diagnóstico de todas las bases de datos en los cuales había información de los sujetos de control, permitiendo un mejor análisis y control por parte del equipo auditor. Refirió, igualmente, que la herramienta desarrollada se encontraba articulada con la GAT, respetándose los parámetros fijados en esta por la Contraloría General de la Nación y el SINACOF.

7.4.7.3. Por último, indicó la testigo que la Universidad Nacional contaba con amplia experiencia, idoneidad y capacidad para ejecutar el convenio, siendo debidamente capacitados por su equipo en el manejo de la herramienta CONTINAUDIT.

7.4.8. Jhon Fabio Cruz Valderrama

7.4.8.1. El cuatro (4) de diciembre de 2024, se recibió la testimonial del señor Cruz Valderrama, de profesión ingeniero civil, vinculado para la época de los hechos como auditor profesional en la Contraloría General del Quindío. Señaló no haber hecho parte de la ejecución de los convenios, motivo por el cual no conoció el modelo de auditoría continua en profundidad, pero destacó que herramientas como Power BI (derivadas del proyecto) han sido útiles para su trabajo. Niega que el software implementado fuera en contra de las plataformas estatales (ej. SINACOP), sino que complementaba la autonomía tecnológica de la entidad. Señaló haber recibido diversas capacitaciones por la Universidad Nacional, mismas que fueron prácticas y alineadas con la necesidad del control fiscal.

7.4.9. Luz Elena Ramirez Velasco.

7.4.9.1. El dieciséis (16) de diciembre de 2024, se escuchó en declaración juramentada a la testigo, vinculada con la Contraloría General del Quindío en el cargo de Auditora. Refirió no haber participado directamente en la ejecución de los contratos interadministrativos celebrados con la Universidad Nacional, pero asistió a dos diplomados derivados de estos convenios (sobre riesgos y análisis de datos). Negó que los contratos o el software buscaran alterar la Guía de Auditoría Territorial de la Contraloría General de la República, tanto así que en año 2020 realizaron una auditoría piloto ajustada a la nueva guía, sin irregularidades.

7.4.9.2. Con ocasión a la utilidad del software a la fecha, señaló que no lo utiliza directamente, pero sabe que funciona como un repositorio de datos para consultas estadísticas en la planeación de auditorías y que desconocía detalles técnicos sobre su operación, ya que su rol no involucraba su manejo.

7.4.9.3. Reconoció avances tecnológicos después de 2021, como mejores equipos y sistemas, lo cual potenció el servicio de auditoría. Indicó que no tuvo conocimiento de demandas o reclamaciones derivadas de los contratos con la Universidad Nacional.

7.4.9.4. Finalmente, arguyó que desconocía la postura específica de la nueva Contralora respecto al software CONTINUADI, pero confirmó que actualmente se usa como repositorio.

7.4.10. Julián Daniel Murillas Marín y Laura Camila Duque Cardona

7.4.10.1. Los testigos fueron escuchados nuevamente por este Despacho reafirmando en cada uno de los aspectos declarados durante la fase de instrucción.

8. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

8.1. COMPETENCIA

8.1.1. Previo a adentrarnos en el estudio definitivo del presente asunto, se considera necesario analizar la competencia de esta Delegada, para emitir la decisión de fondo que en derecho corresponde.

8.1.2. Teniendo en cuenta que la etapa de instrucción de las presentes diligencias fue tramitada por la Procuraduría Tercera Delegada para la Contratación Estatal, este Despacho es competente para proferir fallo de primera instancia, conforme lo establecido en el artículo 13 del Decreto 1851 de 2021, que adiciona el artículo 25 A al Decreto ley 262 del 2000 e indica lo siguiente:

*“Artículo 13. Adiciónese el artículo 25A al Decreto Ley 262 de 2000, el cual quedará así:
Artículo 25A. Competencias. Las procuradurías delegadas de juzgamiento tienen las siguientes competencias:
1. Conocer de la etapa de juzgamiento de los procesos adelantados por las procuradurías delegadas de instrucción.”* Negrilla y subrayado aparte.

8.1.3. A su vez, la Resolución No. 150 del 12 de mayo de 2022²³, establece que:

“ARTÍCULO 6. FUNCIONES Y COMPETENCIAS ESPECÍFICAS DE LAS PROCURADURÍAS DELEGADAS DISCIPLINARIAS DE JUZGAMIENTO. Las procuradurías delegadas disciplinarias de juzgamiento tendrán competencia para ejercer las funciones establecidas en el artículo 25A del Decreto Ley 262 de 2000, adicionado por el artículo 13 del Decreto Ley 1851 de 2021.

Los asuntos a que se refiere el presente artículo se asignarán a las procuradurías delegadas de forma aleatoria, de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto dispongan los sistemas de información de la entidad.”

8.1.4. En ese entendido, la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 4 tiene competencia, asignada legal y reglamentariamente, para proferir fallo de primera instancia dentro de la actuación disciplinaria de la referencia adelantada contra los señores **LUIS FERNANDO MARQUEZ ALZATE, ANTONIO JOSÉ RESTREPO y AURA MARÍA ALVAREZ CIRO**, en sus condiciones de Contralor General del Quindío, Director Administrativo y Financiero y Profesional universitario Gr. 17 de la Contraloría General del Quindío, respectivamente, para la época de los hechos materia de investigación disciplinaria.

8.2. DEL ANÁLISIS Y LA VALORACIÓN JURÍDICA DE LOS CARGOS, DE LOS DESCARGOS Y DE LAS ALEGACIONES PRESENTADAS: TIPICIDAD.

Procede el Despacho a efectuar un estudio minucioso sobre el material probatorio, los cargos endiligados y las alegaciones presentadas por los disciplinados, en punto a verificar si se estructura, en grado de certeza, el juicio de adecuación entre el

²³ Por medio de la cual se distribuyen competencias y funciones en las procuradurías delegadas, de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021.



comportamiento reprochado y la falta disciplinaria imputada provisionalmente a cada uno de ellos, previo a establecer los supuestos fácticos jurídicamente relevantes que se encuentran debidamente acreditados:

8.2.1. Hechos disciplinariamente relevantes probados²⁴

8.2.1.1 La calidad de los servidores públicos

LUIS FERNANDO MARQUEZ ALZATE, fue elegido Contralor General del Quindío entre el 25 de febrero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021 por la Asamblea Departamental del Quindío, según acta de sesión ordinaria No. 023 de 24 de febrero de 2020.²⁵

ANTONIO JOSÉ RESTREPO, vinculado con la Contraloría General del Quindío en el cargo de Director Administrativo y Financiero, con fecha de ingreso del 05 de marzo de 2020, y hasta el 04 de enero de 2022.²⁶

AURA MARÍA ALVAREZ CIRO, profesional universitario adscrito al Despacho del Contralor General del Quindío, vinculada desde el 06 de febrero de 2018 y a la fecha.²⁷

8.2.1.2. Antecedentes inmediatos al proceso de contratación

8.2.1.2.1. El trece (13) de julio de 2020, el Contralor General del Quindío, señor Márquez Álzate, profirió la Resolución No. 140 “Por medio de la cual se adopta el plan estratégico institucional 2020-2021 de la Contraloría General del Quindío”, denominado “Vigilancia fiscal hacia la auditoría continua”, en el que expuso, entre otras consideraciones, la necesidad institucional de tecnificar el proceso de vigilancia y control fiscal.

Al respecto se plasmó: “[...] Es por tanto que el presente Plan Estratégico aporta una visión de la forma como las Tecnologías de Información y las Comunicaciones (en adelante TICs) pueden agregar valor a la Vigilancia Fiscal, a partir de lo que algunos autores han denominado un nuevo paradigma de auditoría- la auditoría continua- (Onions, 2003; Valencia Duque, 2016), utilizando para ello la incorporación de metodologías ágiles en el proceso auditor.

8.2.1.2.2. En dicho Plan Estratégico, se definió el concepto de “auditoría continua”, en los siguientes términos:

“(...) Auditoría Continua: La auditoría continua, también llamada auditoría continua en línea, tiene varias acepciones en la literatura académica y profesional, sin embargo, la más reconocida es la planteada en 1999, por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (The American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)) y el Instituto Canadiense de Contadores Públicos (The Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA)) quienes la definen como una metodología para la emisión de informes de auditoría simultáneamente, o un corto periodo de tiempo después de la ocurrencia de los hechos relevantes (Searcy, Woodroof, & Behn, 2003). Como complemento, existen dos definiciones alternas, que permiten dar una visión más amplia de la auditoría continua.

²⁴ Aquellos que guardan estricta relación con el tipo disciplinario y permiten construir el juicio de adecuación. De esta forma, la relevancia del hecho estará inescindiblemente unida a la escritura de la falta disciplinaria por la cual se formulan cargos o se profiere sanción, de manera que no todos los pormenores del contexto fáctico resultan relevantes, solo lo serán aquellas circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que ocurrió la conducta y que nutren el análisis de cada uno de los elementos de la falta, sin perjuicio del estudio de la ilicitud sustancial y culpabilidad, que también es necesario para construir todos los elementos de la responsabilidad disciplinaria. CNDJ, sentencia del 22 de septiembre de 2021, radicación n.º 7600111020000 2016 00442 01.

²⁵ Cfr. Fl. 82 reverso; 87.

²⁶ Cfr. Fl.83 reverso; 88-90

²⁷ Cfr. Fl. 85; 91-94

La primera planteada por el Instituto de Auditores Internos (IIA), a través de su Guía de Auditoría de Tecnología Global número 3, quien la define como "Todo método utilizado por los auditores para realizar actividades relacionadas con la Auditoría en forma (más) continua. Es la secuencia de actividades que abarcan desde la evaluación continua de control hasta la evaluación continua de riesgos" (Coderre, 2005,p.7).

Por su parte la Asociación de Control y Auditoría de Sistemas de Información (ISACA), en la directriz número 42 de auditoría de sistemas de información, define la auditoría continua como un método para llevar a cabo evaluación de riesgos y controles, sobre una base más frecuente. Es un método que utiliza técnicas de auditoría asistidas por computador que permite a los profesionales de auditoría monitorear los riesgos y controles en forma continua. Este enfoque permite reunir evidencia selectiva de auditoría a través del computador (ISACA, 2010).

8.2.1.2.3. De igual forma, dentro de los objetivos estratégicos definidos por el Contralor **Márquez Álzate**, mismos a ejecutar durante el periodo en que ejercería dicho cargo, determinó:

LÍNEA ESTRATÉGICA	OBJETIVO ESTRATÉGICO
Vigilancia fiscal integral.	Implementar un sistema de vigilancia fiscal que permita abarcar el 100% de los sujetos de control y el 100% del presupuesto.
Fortalecimiento Institucional (Infraestructura tecnológica y de talento humano).	Implementar sistemas de información en los procesos misionales, así como plataformas tecnológicas para el control fiscal, con un recurso humano capacitado y con las competencias requeridas para afrontar los nuevos retos del control fiscal a través de la auditoría continua y la incorporación de metodologías ágiles de auditoría.

8.2.1.2.4. Lo anteriormente destacado por este Despacho, tiene amplia relevancia para el correcto entendimiento del cargo imputado a cada uno de los disciplinados, en tanto permite avizorar que, uno de los propósitos principales establecido en el plan de acción del entonces Contralor General del Quindío, disciplinado **Márquez Álzate**, era la tecnificación del ejercicio de la vigilancia y el control fiscal y de contera, la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los deberes constitucionales y legales asignados a las Contralorías territoriales, en especial, a la Contraloría General del Quindío.

8.2.1.3. Proceso de contratación del convenio interadministrativo No. 001 de 2020

8.2.1.3.1. En el marco del plan estratégico adoptado, el diez (10) de agosto de 2020, el Contralor General del Quindío, señor **Márquez Álzate**, profirió la Resolución No. 162 "Por medio de la cual se justifica la celebración de un contrato interadministrativo por la modalidad de contratación directa y se autoriza el desembolso para su ejecución".

8.2.1.3.2. En este acto administrativo se hace alusión a los artículos 92 y 93 del Decreto Legislativo 403 de 2020, que refieren a la tecnificación en el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, exponiéndose la necesidad que tenía la Contraloría General del Quindío en optimizar sus propósitos misionales, contemplándose como objeto del contrato el "Diseño, implementación y ejecución de un **modelo de Auditoría Continua**, para la Contraloría General del Quindío en su primera etapa".

8.2.1.3.3. Dentro de las obligaciones asumidas por parte de la Universidad Nacional-Sede Manizales, se consagró la de: "7. *Apoyar metodológicamente y jurídicamente la definición del modelo de auditoría continua en concordancia con la Guía de Auditoría Territorial [...].*

8.2.1.3.4. El 10 de agosto de 2020, el Contralor General del Quindío, el señor **Márquez Álzate**, suscribió el documento de estudios previos, en el que se identificó como necesidad a satisfacer la tecnificación en el ejercicio de la vigilancia fiscal, apoyada en las tecnologías de la información y comunicación, para lograr un control fiscal efectivo que contribuyera a la adecuada administración, gasto e inversión de los recursos del Departamento del Quindío.

8.2.1.3.5. Resulta del caso hacer expresa referencia a la siguiente consideración que se plasmó en los estudios previos:

Que el modelo de auditoría continua debe implementarse toda vez que las entidades y organizaciones han sido transformadas por las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), lo que ha permitido que no existan fronteras de espacio, ni de tiempo para desarrollar los negocios, generando organizaciones ubicuas, con la capacidad de desarrollar sus operaciones en diferentes partes del mundo de forma simultánea, las 24 horas del día, los 7 días de la semana, durante los 365 días del año, dando respuesta en tiempo real a los cambios que se pueden suscitar en su entorno de negocios inmediato.

Pese a esta innegable realidad, las entidades encargadas de ejercer la vigilancia y control fiscal territorial, no han evolucionado a la par de estas organizaciones, por lo que continúan desarrollando sus procesos de auditoría en forma tardía; días, meses e inclusive años después de que ocurren los eventos económicos en las organizaciones, llevando a cabo un control alejado del momento en que se producen, por lo que detectan las anomalías e irregularidades y en general el incumplimiento de las reglas de negocio mucho tiempo después de que ocurrieron, llevándolos a generar informes tardíos que pierden valor o eficacia en la protección del patrimonio público.

Que bajo la premisa de que los negocios en tiempo real son impulsados por procesos en tiempo real y por lo tanto requieren de un control en tiempo real, es necesario que la el organismo de control fiscal responda a estos retos y uno de los mecanismos para lograrlo es hacer un uso intensivo de las TIC como parte del proceso auditor, que agregue valor en su función de aseguramiento.

8.2.1.3.6. Se plantea allí, en principio, la necesidad de realizar una vigilancia fiscal en tiempo real, es decir, concomitante con el uso e impacto de los recursos públicos a cargo de los sujetos de control fiscal. Esta apreciación del Despacho encuentra confirmación al analizar el alcance del objeto a contratar, en el que se identifica, entre otros, el siguiente:

ALCANCE DEL OBJETO: El Proyecto de apoyo interinstitucional que se desarrolle a través del contrato interadministrativo que se pretende suscribir estará orientado a:

- a) Fortalecer la función pública de la vigilancia y control fiscal en procura de consolidar un modelo de control en tiempo real, para una adecuada vigilancia de los recursos públicos del Departamento del Quindío.

8.2.1.3.7. En dicho documento, además, se indicó que para la implementación y puesta en marcha del Modelo de Auditoría Continua propuesto, se requería acotar la fase No.1, la cual contemplaba las siguientes actividades:

- Fase 1. Análisis, diseño y alcance de la auditoría continua ajustada a las necesidades de la Contraloría General del Quindío. Comprende todo el proceso de análisis y diagnóstico e identificación de los procesos de gestión fiscal susceptibles de vigilancia y control con el modelo de auditoría continua; el reconocimiento de la infraestructura tecnológica y de talento humano; la revisión normativa y la determinación e identificación de los pilares jurídicos que deben armonizar el modelo de auditoría continua con la Guía de Auditoría Territorial, GAT, y la capacitación inicial de los actores involucrados en el proyecto.

8.2.1.3.8. Especial énfasis hace este Despacho en que, dentro del objetivo de la Fase No. 1, se encontraba expresamente la de armonizar el Modelo de Auditoría Continua con la Guía de Auditoría Territorial GAT, como instrumento metodológico que orienta el ejercicio de vigilancia y control fiscal.

8.2.1.3.9. En la misma línea, se plasmó en ese acto administrativo las actividades que se deberían desarrollar en cumplimiento a la fase 1, contemplándose entre estas: *“El establecimiento de la base jurídica que da soporte a la implementación de un modelo de auditoría continua en la CGQ, identificando los pilares que deben armonizarse con la GAT [...] Análisis de la viabilidad política para incorporar procesos de auditoría continua en las entidades sujetas a control, [...] Análisis del nivel de publicación de datos abiertos y los mecanismos de intercambio de información de las entidades sujetas de control de la CGQ [...]”*

8.2.1.3.10. Con ocasión al análisis de los riesgos que pudiesen presentarse en la ejecución del contrato, se estableció que el único previsible era el incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, haciéndose la respectiva gestión del mismo.

8.2.1.3.11. Finalmente, como obligaciones de la universidad Nacional, sede Manizales, se establecieron, entre otras, la siguiente de interés de este Despacho: *“7. Apoyar metodológicamente y jurídicamente la definición del modelo de auditoría continua en concordancia con la Guía de Auditoría Territorial”*.

8.2.1.3.12. Dicho documento, fue revisado por la disciplinada **Aura María Ciro** y aprobado por el disciplinado **José Antonio Restrepo Gomez**, quienes con su rúbrica declararon haberlo revisado y haberlo encontrado ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes.

8.2.1.3.13. El mismo diez (10) de agosto de 2020, se suscribió el contrato interadministrativo No. 001 de 2020, celebrado entre la Contraloría General del Quindío y la Facultad de Administración de la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales, con el objeto de *“Diseño, implementación y ejecución de un modelo de auditoría continua para la Contraloría General del Departamento del Quindío en su primera etapa”*, por el valor de \$161.290.000 M/CTE.

8.2.1.3.14. Dentro de los considerandos del bilateral, se plasmaron los mismos argumentos del documento de estudios previos, así como las obligaciones de las partes intervinientes, incluyéndose la siguiente cláusula sobre derechos de autor:

“[...] CLAUSULA DECIMO CUARTA. DERECHOS DE AUTOR. La metodología definida, manuales y demás documentos resultantes como consecuencia del presente contrato interadministrativo, otorga derecho a las instituciones suscribientes y podrán ponerse de acuerdo para seguir aplicando el Modelo de Auditoría Continua implementado en la Contraloría del Quindío, en cualquier otra institución pública o privada.”

8.2.1.3.15. El diez (10) de agosto de 2020, se suscribió el acta de inicio del bilateral, entre el entonces Contralor General del Quindío, la supervisora del contrato, la Dra. Claudia Patricia González Quintero, en su condición de Directora Técnica de Control Fiscal, y el Decano de la Facultad de Administración de la UNAL- sede Manizales.

8.2.1.3.16. El veintiuno (21) de abril de 2021, se firmó el acta de liquidación bilateral del convenio interadministrativo No. 01 de 2020, en la cual las partes manifestaron encontrarse a paz y salvo en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

8.2.1.4. Proceso de contratación del convenio interadministrativo No. 001 de 2021

8.2.1.4.1. El quince (15) de febrero de 2020, el Contralor General del Quindío, señor **Márquez Álzate**, profirió la Resolución No. 043 *“Por medio de la cual se justifica la celebración de un contrato interadministrativo por la modalidad de contratación directa y se autoriza el desembolso para su ejecución”*, con el objeto de *“Diseño, implementación y ejecución de un modelo de auditoría continua para la Contraloría General del Quindío en su segunda etapa”*, por un valor de \$153.504.966.

8.2.1.4.2. Dentro de las obligaciones a cargo de la Universidad Nacional- Sede Manizales, se consagró, entre otras, las de: *“7. Apoyar metodológicamente y jurídicamente la definición del modelo de auditoría continua en concordancia con la Guía de Auditoría Territorial [...] 14. A la terminación del contrato, el hosting deberá quedar como propiedad de la Contraloría General del Quindío”*.

8.2.1.4.3. El dieciséis (16) de febrero de 2021, el señor **Luis Fernando Márquez Álzate**, en su condición de Contralor General del Quindío, suscribió los estudios previos del convenio interadministrativo No. 001 de 2021, con el objeto de *“Diseño, implementación y ejecución de un modelo de auditoría continua para la Contraloría General del Quindío en su segunda etapa”*, por un valor de \$153.504.966, fijándose como actividades a desarrollar las referentes a la fase 2, así:

- Fase 2. Desarrollo e implementación y puesta en marcha del modelo de auditoría continua en la Contraloría General del Quindío. Consiste en desarrollar los modelos creados durante la etapa de análisis, diseño y alcance de la auditoría continua ajustada a las necesidades de la Contraloría General del Quindío. Una vez adelantado el proceso de desarrollo se inicia el proceso de pruebas de desarrollo el cual consiste en asegurar que los componentes individuales que integran al sistema o producto, cumplen con los requerimientos de la especificación creada durante la etapa de análisis y diseño. Finalmente, se desarrolla el proceso de implementación e implantación de la auditoría continua que consiste en poner a disposición de la Contraloría General del Quindío el producto desarrollado.

8.2.1.4.4. En cuanto a la herramienta tecnológica que debía desarrollarse, se consagró como actividad a cargo de la entidad contratista, las siguientes: *“T-2 implementación de soluciones de tecnológicas para el ejercicio de la auditoría continua; T3 Diseño e implementación de una solución tecnológica para la gestión de la auditoría continua.”*

8.2.1.4.5. En lo que respecta al análisis de riesgos, se determinó que el único a gestionar era el posible incumplimiento de las obligaciones del contratista, causada por una inadecuada supervisión del convenio interadministrativo.

8.2.1.4.6. Según consta en el documento de los estudios previos, el mismo fue elaborado por la contratista Laura Camina Duque Cardona, revisado por la disciplinada **Aura María Álvarez Ciro** y aprobado por el investigado **Antonio José Restrepo Gomez**.

8.2.1.4.7. Seguidamente, el mismo dieciséis (16) de febrero de 2021, el disciplinado **Luis Fernando Márquez Álzate**, en su condición de Contralor General del Quindío, celebró el contrato interadministrativo No. 001 de 2021, con el Decano de la Facultad de Administración de la Universidad Nacional, Sede Manizales, con el fin de ejecutar la fase 2 del proyecto de Auditoría Continua, por el valor y plazo de ejecución establecido en los estudios previos.

8.2.1.4.8. Asimismo, en dicho instrumento bilateral se estipuló lo relacionado con derechos de autor, en los siguientes términos: “[...] *CLAUSULA DECIMO CUARTA. DERECHOS DE AUTOR. La metodología definida, manuales y demás documentos resultantes como consecuencia del presente contrato interadministrativo, otorga derecho a las instituciones suscribientes y podrán ponerse de acuerdo para seguir aplicando el Modelo de Auditoría Continua implementado en la Contraloría del Quindío, en cualquier otra institución pública o privada.*”

8.2.1.4.9. En la misma fecha, es decir, dieciséis (16) de febrero de 2021, el disciplinado **Márquez Álzate**, suscribió el acta de inicio, con el supervisor y el Decano de la Facultad de Administración de la Universidad.

8.2.1.4.10. Posteriormente, el veintisiete (27) de julio de 2021, el investigado **Márquez Álzate** y, el representante de la Universidad Nacional, suscribieron la prórroga del convenio por treinta (30) días calendario, esto es, desde el treinta y uno (31) de julio de 2020 al veintinueve (29) de agosto de 2021, en atención a solicitud previa presentada por el supervisor del contrato.

8.2.2. Así las cosas, establecidos los hechos jurídicamente relevantes que se encuentran debidamente probados en el proceso, procede el Despacho a realizar el análisis que corresponde en el presente acápite:

8.2.3. Del caso en concreto.

8.2.3.1. En proveído de treinta (30) de agosto de 2024, la Procuraduría Tercera Delegada para la Contratación Estatal, con base en el hallazgo realizado por la Auditoría General de la Nación sobre los contratos interadministrativos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021 celebrados entre la Contraloría General del Quindío y la Universidad Nacional, sede Manizales, formuló pliego de cargos disciplinarios contra los aquí disciplinados, por los siguientes presuntos hechos:

En los estudios previos, no se realizó un análisis completo del riesgo que tuviera en consideración la apropiación del modelo de auditoría por parte de todo el equipo auditor de la CGQ y, su continuidad, en la siguiente administración que iniciaba en el 2022.

En los estudios previos, no se analizó en forma clara, los aspectos de propiedad intelectual respecto del registro y los derechos patrimoniales y morales del software CONTINAUDIT.



En los estudios previos, no se estudió la armonización y articulación del Modelo de Auditoría Continua con el Sistema Unificado de Información previsto por el SINACOF, lo cual habría permitido determinar la existencia de un proyecto similar que pudiera ser apropiado por la CGQ y que permitiera el ahorro de los recursos públicos invertidos.

En los estudios previos, no se examinó un comparativo de las ventajas que pudiera ofrecer el aplicativo CONTINAUDIT frente a otros sistemas gratuitos que brinda el Estado, ni la existencia de proveedores que ofrecieran ese tipo de servicios en el mercado nacional o internacional y que contaran con licenciamiento y trayectoria en la vigilancia y control fiscal.

8.2.3.2. Como quiera que el reproche disciplinario tiene como eje central estas cuatro presuntas irregularidades a las que se ha hecho referencia, presentadas durante la fase precontractual de los contratos interadministrativos No. 001 de 2020 y 001 de 2021, procede el Despacho a analizar cada uno de ellos, en punto a determinar si la imputación resiste el juicio de tipicidad, a partir del material probatorio arribado al proceso.

8.2.3.3. Posible debilidad en los estudios previos por la ausencia de un análisis del riesgo que tuviera en consideración la apropiación del modelo de auditoría por todo el equipo auditor de la CGQ y su continuidad en la siguiente administración que iniciaba en el 2022.

8.2.3.3.1. Lo primero a señalar es que, de conformidad con el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, dentro de los estudios previos y del sector que se elaboran antes de adelantar un proceso de compra o contratación pública o de celebrar un contrato de forma directa, se debe contemplar "(...) *el análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo*".

8.2.3.3.2. El artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, establece que la Entidad Estatal debe "*incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación*" en los pliegos de condiciones o su equivalente.

8.2.3.3.3. De manera que el objetivo del análisis de riesgos previsibles ordenado por el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, atañe exclusivamente al proceso de selección y al contrato derivado de su trámite, i) en las etapas de planeación (en la que se identifican, tasan y distribuyen de forma preliminar los riesgos), ii) selección, en la que se consolida la matriz de riesgos tras la discusión con los interesados y, iii) a las de ejecución y poscontractual (en las que se monitorean y administran los riesgos identificados, tasados y distribuidos), con el objetivo no sólo de alcanzar el éxito de la compra pública, sino el de mantener el equilibrio financiero del contrato.

8.2.3.3.4. A su vez, el inciso final del artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 define el riesgo como el "*evento que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución de un Contrato*".

8.2.3.3.5. Por su parte, la doctrina²⁸, contempla que son riesgos previsibles aquellos que "*de acuerdo con las reglas de la ciencia, con las experiencias y con los sucesos históricos, es susceptible de ocurrir dadas las circunstancias de tiempo, lugar y modo*".

²⁸ Becerra Salazar, A (2008). "Los riesgos de la contratación Estatal", Ed. Leyer

8.2.3.3.6. A la luz del marco jurídico expuesto, le corresponde a este Despacho, evaluar, si dentro de los estudios previos de los contratos interadministrativos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021, suscritos por el entonces Contralor General del Quindío, señor **Márquez Álzate**, revisados por la profesional **Aura María Alvarez Ciro** y aprobados por el investigado **Antonio José Restrepo Gomez**, se debió identificar y clasificar como riesgos de la ejecución contractual, i) la no apropiación del modelo de auditoría en todo el equipo auditor de la CGQ, y ii) la no continuidad del modelo de auditoría en la siguiente administración que iniciaba en el 2022, y si, de contera, su ausencia configura la vulneración a los principios de economía (planeación) y responsabilidad.

8.2.3.3.7. Sobre el primer tópico que recae el reproche disciplinario, esto es, que presuntamente existió una deficiencia en los estudios previos de los convenios interadministrativos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021, por no haber identificado como riesgo que, el modelo de auditoría continua, no hubiese sido apropiado por todo el equipo auditor de la CGQ, considera este Despacho que esa circunstancia se encontraba debidamente prevista en el único riesgo que se identificó por la entidad contratante dentro de la matriz de riesgos, denominado *“incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista”*, siendo debidamente evaluado, clasificado, asignado y gestionado, puesto que, es claro que una de las obligaciones contractuales a cargo de la Universidad Nacional, sede Manizales, era *“impartir capacitaciones”, “certificar los cursos o capacitaciones que se impartan durante el diseño e implementación del Modelo de Auditoría Continua”* y *“Desarrollar e implementar la puesta en marcha del modelo de auditoría continua en la Contraloría General del Quindío”*.

8.2.3.3.8. De manera que cualquier incumplimiento a las precitadas obligaciones contractuales, a cargo de la entidad contratista, posiblemente ocasionaría la irregularidad o el riesgo que la autoridad disciplinaria califica como de relevancia disciplinaria.

8.2.3.3.9. Así mismo, resulta del caso indicar que, la configuración de este riesgo, es decir, que el modelo de auditoría continua, no hubiese sido apropiado por todo el equipo auditor de la CGQ, no fue objeto de probanza dentro del concepto de violación, ni en el análisis efectuado por la autoridad de instrucción del material probatorio recaudado, presentándose un vacío o ausencia de técnica que imposibilita a este Despacho, desplegar un análisis de fondo sobre el cargo.

8.2.3.3.10. De otra parte, evidencia este Despacho que, en el hallazgo referido por la Auditoría General de la Nación, sobre estos pluricitados convenios, se indicó que en los estudios previos, hubo una *“ausencia de análisis de riesgo, de dicho (sic) modelo de auditoría continua no sea ampliamente apropiado por la totalidad del grupo auditor de la CGQ población objetivo de dicho sistema”*, supuesto fáctico que fue sustentado en los siguientes términos:

“(…) La CGQ afirma que es un supuesto, y efectivamente los análisis de riesgos son supuestos de los eventos que se pueden presentar y es lo cuestionado por la AGR la falta de consideración de los eventos que se pudieron presentar en esta contratación en el análisis de riesgos que los estudios previos debieron contemplar. Como ya se ha expuesto las respuestas que otorgaran los funcionarios entrevistados aun dejan en incertidumbre este riesgo, puesto que manifestaron: «Depende mucho de los nuevos contralores de la importancia que le den a ese sistema el nuevo contralor, si llega un nuevo contralor, si ese sistema no lo sigue alimentando, no seguimos haciendo actividades con ese sistema eso no va a resultar en absolutamente nada, va ser ahí un recurso perdido...» «Hasta ahora no conocemos mucho, no sabemos exactamente cómo va ser el manejo, si se nos va a aumentar el trabajo o si lo que vamos a estar es colapsados, o si esa herramienta de pronto nos va aligerar o reducir tiempo o el impacto de nuestras auditorias...» «Todavía nosotros



como auditores como equipo auditor no manejamos bien esa herramienta y no estamos empoderados...»

Contrario a lo manifestado por la Contraloría, La AGR en las pruebas realizadas no puedo constatar que el sistema estuviese apropiado y funcionando, aspecto corroborado mediante prueba técnica realizada por el ingeniero de sistemas de la AGR quien concluyó lo siguiente: “Según las mesas de trabajo realizada con la contraloría de Quindío, se evidencia que están implementado, el modelo se podría decir que están en una fase inicial de conocimiento y adaptación del proceso, ya que tiene un tablero de control que les facilitará realizar auditorías previas por los datos que están siendo almacenados y que pueden ser analizados”. La CGQ afirma que dicho modelo está reglamentado por acto administrativo, garantizando que los sujetos y puntos de control reporten información en las condiciones y términos solicitados, sin que para la AGR esta situación sea garantía de la apropiación del modelo dado que los actos administrativos pueden ser revocados. Como lo hemos venido sosteniendo estos aspectos debieron ser considerados como riesgo en los estudios previos ante su eventual presentación. (Subrayas de este Despacho).

8.2.3.3.11. Observa el Despacho que, el hallazgo soportado en entrevistas, que para efectos de este proceso disciplinario, resultan no ser vinculantes al no haber sido incorporado este medio de prueba al expediente, refiere que existió una deficiencia en los estudios previos al no contemplar el riesgo al que se ha hecho referencia, porque, para el momento en que se realizó la auditoría, algunos funcionarios de la CGQ expresaron tener incertidumbre sobre la puesta en marcha del modelo de auditoría continua.

8.2.3.3.12. Sin embargo, contrario a lo apreciado por la Auditoría General de la República en su informe de veinticuatro (24) de diciembre de 2021, las dicciones de los funcionarios entrevistados no permiten concluir que el modelo no se hubiese apropiado como consecuencia de un incumplimiento contractual o por la deficiencia de los estudios previos, sino, tal como lo refirió el mismo ingeniero de sistemas de la AGR, porque el mismo se encontraba en una *“fase inicial de conocimiento y adaptación del proceso”*, lo que no quiere decir, *per se*, que no se haya dado a conocer a los auditores de la Contraloría General del Quindío.

8.2.3.3.13. En punto sobre la apropiación del modelo de auditoría continua en el equipo auditor de la CGQ, este Despacho practicó las testimoniales de los señores **JOSÉ OMAR LONDOÑO RODRÍGUEZ, SANDRA MILENA ARROYAVE CASTAÑO, JHON FABIO CRUZ VALDERRAMA, CIELO MUÑOZ MUÑOZ y ANGÉLICA JOHANA MONTOYA**, funcionarios todos de esa entidad para la época de los hechos, quienes de manera reiterada y unánime afirmaron haber recibido capacitaciones y diplomados por parte de la Universidad Nacional de Colombia sobre este modelo.

8.2.3.3.14. Asimismo, al *dossier* reposan los informes de supervisión y del contratista, en los que constan las actas de registro de asistencia del personal de la CGQ a las capacitaciones impartidas sobre el modelo de auditoría continua contratado con la Universidad Nacional²⁹, pruebas estas que demostrarían que el equipo auditor de la CGQ, sí fue vinculado al proyecto, con el fin de que se apropiara del uso, manejo y desarrollo no solo del modelo de auditoría continua, sino de la solución tecnológica adquirida.

8.2.3.3.15. Así las cosas, en criterio de este Despacho, y en el específico caso del cual nos ocupamos, no resulta ser cierto que, el riesgo consistente en la no

²⁹ CD. Fl. X. ruta: respuesta auditoria\Contrato 001-2020, informe contratista 1-1; informe de contratista 3; Acta de supervisión 4

apropiación del modelo de auditoría en todo el equipo auditor de la CGQ, no hubiese sido previsto, ni gestionado en los estudios previos, y, en todo caso, tampoco existe prueba alguna que dé cuenta que ese riesgo se hubiese materializado en la ejecución contractual, circunstancia última que en todo caso desvirtuaría, lo ilícito de la conducta.

8.2.3.3.16. Ahora bien, en tratándose del reproche consistente en no haber previsto como riesgo, dentro del documento de estudios previos de los contratos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021, la no continuidad del modelo de auditoría en la siguiente administración que iniciaba en el 2022, aprecia esta Delegada que este hecho no es propiamente un riesgo del proceso contractual, toda vez que, si el proceso contractual se encuadraba en el marco legal, no debería haber oposición por parte de la nueva administración para poner en ejecución los productos adquiridos.

8.2.3.3.17. Sobre este particular, habrá de precisarse que, existen riesgos previsibles de gestión del proceso de compra y contratación pública que son institucionales, relativos a las posibles coyunturas de la entidad por los flujogramas de actividades, funciones, personal y vicisitudes de gestión corporativa; son los propios del funcionamiento institucional del Estado, asociados a los recursos humanos, económicos y técnicos para el desempeño de la función o prestación del servicio público, que pueden generar daños o afectar el ambiente de trabajo, el clima organizacional, los resultados de la gestión, etc., por ejemplo, la corrupción del recurso humano, su alta rotación, el cambio constante del nivel directivo, entre otros. Estos factores deben ser objeto de análisis, manejo y contención en el marco de las políticas de gerencia pública.

8.2.3.3.18. Dichos riesgos han sido analizados y deben gestionarse dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión; el Departamento Administrativo de la Función Pública, editó la publicación "*Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas*", promovió la adopción de una política de administración de dichos riesgos, sobre tres elementos, i) objetivos estratégicos de la entidad, ii) niveles de responsabilidad frente al manejo de riesgos, iii) mecanismos de comunicación utilizados para dar a conocer la política de riesgos en todos los niveles de la entidad

8.2.3.3.19. Como puede evidenciarse, el objetivo del análisis de estos riesgos institucionales es contar con información pertinente para gerenciar la entidad, monitoreando los riesgos de gestión identificados para prevenir su ocurrencia y mitigar sus efectos.

8.2.3.3.20. Por su parte, el objetivo del análisis de riesgos previsibles, ordenado por el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, es distinto y atañe exclusivamente, como ya se mencionó, al proceso de selección y al contrato derivado de su trámite, en las etapas de planeación, selección y a las de ejecución y poscontractual.

8.2.3.3.21. Por lo anotado, riesgos tales como "*errores en la estructuración de los procesos*", "*ausencia o insuficiencia de los estudios previos y del sector*" o "*cambios en la administración*", resultan ser riesgos institucionales, que atañen a la Contraloría General del Quindío y que tendrán consecuencias de tipo disciplinario, penal, fiscal o civil, pero que no deben ser incluidos en la matriz de riesgos previsibles del proceso de contratación pública.

8.2.3.3.22. Ahora bien, existen unos riesgos que, siendo previsibles, sí afectan la relación contractual, desde su eficacia y hasta el equilibrio financiero del contrato, que se derivan de la conducta o comportamiento del contratista y que deben ser cubiertos por un mecanismo definido por la ley, debiendo ser analizados en el estudio previo a efectos de ser gestionados por la entidad; no obstante, tal como se advirtió, el presunto riesgo de existir “cambio de la administración” de una entidad, no es objeto de análisis en el proceso contractual, y por lo tanto, su gestión no corresponde prevalecer en la matriz de riesgos que acompaña el documento de estudios previos.

8.2.3.3.23. Por tal motivo, este Despacho considera que no existe irregularidad alguna relacionada con la ausencia de identificación de riesgos dentro de los estudios previos de los convenios interadministrativos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021, a los que se ha hecho alusión en el cargo disciplinario, desvirtuándose la tipicidad de la conducta.

8.2.3.3. Posible debilidad en los estudios previos porque no se analizó en forma clara los aspectos de propiedad intelectual respecto del registro y los derechos patrimoniales y morales del software CONTINAUDIT

8.2.3.3.1. Tal como lo contempla el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, los estudios y documentos previos son el soporte para la elaboración del contrato estatal, proporcionando una base sólida para la planificación, identificación de necesidades y éxito del objeto del proceso contractual. Empero, ellos no constituyen el contrato estatal, de manera que pueden existir elementos no previstos en los estudios previos, que, en atención a la materia contractual, obtienen su desarrollo en el clausulado del bilateral, sin que esta circunstancia se pueda clasificar como una debilidad de aquellos.

8.2.3.3.2. En criterio del Despacho, este es el caso de los estudios previos de los contratos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2020, celebrados entre la Contraloría General del Quindío y la Universidad Nacional, sede Manizales, puesto que, si bien el hallazgo de la Auditoría General de la República, replicado en los mismos términos por la autoridad disciplinaria de instrucción, consideró de relevancia disciplinaria que en los estudios previos, no se desarrollara de forma clara los aspectos de propiedad intelectual respecto del registro y derechos morales y patrimoniales del software CONTINAUDIT, lo cierto es que no existe deber legal que determine que este tópico sea uno de los mínimos con los cuales deba cumplir el documento de estudios previos, siendo posteriormente abordado en el contrato estatal.

8.2.3.3.3. Sujetos a los principios capitales que rigen la materia contractual, tal como el que indica que, “el contrato es ley para las partes” – también conocido como “*lex contractus*” o “*pacta sunt servanda*”-, este Despacho, advierte que los convenios Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021, consagraron la siguiente cláusula sobre derechos de autor:

“[...] CLÁUSULA DECIMO CUARTA. DERECHOS DE AUTOR. La metodología definida, manuales y demás documentos resultantes como consecuencia del presente contrato interadministrativo, otorga derecho a las instituciones suscribientes y podrán ponerse de acuerdo para seguir aplicando el Modelo de Auditoría Continua implementado en la Contraloría del Quindío, en cualquier otra institución pública o privada.”

8.2.3.2.4. Acerca del alcance e interpretación de esta cláusula, en oficio Mz-FAD.1-078-21 de dieciocho (18) de noviembre de 2021, el Decano de la Facultad de

Administración de la Universidad Nacional Sede Manizales, informó al investigado **Luis Fernando Márquez Alzate**, contralor general del Quindío, para la época de los hechos, que teniendo en cuenta las políticas establecidas por la Universidad Nacional de Colombia, en relación con la propiedad intelectual del *software* y, en el marco de la Ley 23 de 1982, los derechos morales del *software* CONTINAUDIT eran de propiedad de la Universidad y, como parte de los derechos patrimoniales, se había entregado una licencia de uso a la Contraloría General del Quindío, donde se incluía los códigos de fuente para que la Contraloría pudiera realizar ajustes y mantenimientos, sin que estos pudieran cederse a otra entidad.

8.2.3.3.5. En oficio 20122190040251 de veintitrés (23) de noviembre de 2021, la Auditoría General de la República, solicitó a la Directora de investigación y extensión de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, que informara si el *software* CONTINAUDIT, se encontraba con registro de propiedad intelectual otorgado por la Dirección General de Propiedad Intelectual y si tenía compartidos los derechos.

8.2.3.3.6. A través de oficio Mz.1005-725-1 de veintitrés (23) de noviembre de 2021, la Directora de Investigación y Extensión de la Universidad Nacional Sede Manizales, informó a la Auditoría General de la República, que, revisadas las bases de datos, no se encontraba ningún *software* registrado con el nombre de CONTINAUDIT, ni certificado expedido por la Dirección Nacional de Derechos de Autor en donde la Universidad fuera titular de un *software*.

8.2.3.3.7. En comunicación No. 20212190040501 de veinticuatro (24) de noviembre de 2021, la Auditoría General de la República, solicitó aclaración a la Vicerrectoría de la Universidad Nacional, Sede Manizales, respecto a lo informado en oficio Mz-FAD.1-078-21 de dieciocho (18) de noviembre de 2021 y oficio Mz.100525-21 de veintitrés (23) de noviembre de 2021. Lo anterior, frente al alcance de la cláusula décima cuarta de derechos de autor contenida en los contratos No. 001 de 2020 y 001 de 2021.

8.2.3.3.8. En contestación al requerimiento, la Universidad Nacional, remitió el oficio Mz.FAD.1-087-21 de veintidós (22) de noviembre de 2021 [sic] a la Auditoría General de la República, en el que el Decano de la Facultad de Administración, Sede Manizales, explicó que la Universidad, había regulado el tema de propiedad intelectual en el Acuerdo 35 de 2003 y la Resolución 032 de 2012. Manifestó que, conforme con los artículos 10 y 91 de la Ley 23 de 1982, se presume que la titularidad de los derechos patrimoniales, recae sobre la entidad o la persona que vinculó o contrató al autor correspondiente, por lo que, en estos casos, no era necesaria la existencia de un contrato de cesión de derechos, motivo por el cual no había registros de *software* en la Universidad y era potestad del profesor- creador de la solución tecnológica- realizar el registro del *software* a nombre la Universidad Nacional, lo cual, hasta el momento, no se había realizado.

8.2.3.3.9. En el reseñado oficio se dice que, acorde con el literal a) del artículo 4 de la Ley 23 de 1982, el autor de la obra era el titular de los derechos reconocidos por la ley; en este caso, el profesor Francisco Javier Valencia Duque, adscrito al departamento de Informática y Computación “[...] quien en virtud del contrato celebrado con la Contraloría General del Quindío llevó a cabo el desarrollo del *software* CONTINAUDIT”.



8.2.3.3.10. También se explica que, el artículo 9 de la citada ley 23 de 1982, se establece que la protección que se otorgaba al autor tenía como título original la creación intelectual, sin que se requiera registro alguno, lo que implicaba que el docente, no tenía la obligatoriedad de registrar el *software* y, si lo hiciera, podía realizarlo a título personal o a nombre institucional.

8.2.3.3.11. En relación con la normatividad interna de la Universidad, explicó que el artículo 8 del Acuerdo 35 de 2003 establece que *“Las ideas expresadas en las obras e investigaciones publicadas o divulgadas por la Universidad o manifestadas por sus profesores, funcionarios administrativos o estudiantes, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen el pensamiento oficial de la Institución”*.

8.2.3.3.12. Por su parte, el artículo 15 del Acuerdo establece que, *“El derecho de autor comprende los derechos morales y los derechos patrimoniales. Los derechos morales nacen en el momento de la creación de la obra, son perpetuos e inalienables, no exigen registro y corresponden al autor de manera personal e Irrenunciable”*.

8.2.3.3.13. En atención a las respuestas otorgadas por la Universidad Nacional, sede Manizales, es diáfano para este Despacho de Juzgamiento que, en virtud de la cláusula décimo cuarta de los pluricitados convenios interadministrativos, y lo dispuesto en la ley 23 de 1982, los derechos morales de la solución tecnológica denominada CONTINAUDIT, pertenecen al autor del invento, es decir, al docente Francisco Javier Valencia Duque, adscrito al departamento de Informática y Computación de la misma Universidad, mientras que los derechos patrimoniales se encuentran en cabeza de la Contraloría General del Quindío.

8.2.3.3.14. Bajo el crisol de lo expuesto, se encuentra desvirtuado el reproche disciplinario analizado en el presente acápite, al desestructurarse el elemento de tipicidad, por ausencia de conducta de relevancia disciplinaria.

8.2.3.4. En los estudios previos no se analizó la armonización y articulación del Modelo de Auditoría Continua con el Sistema Unificado de Información previsto por el SINACOF, lo cual habría permitido determinar la existencia de un proyecto similar que pudiera ser apropiado por la CGQ y que permitiera el ahorro de los recursos públicos invertidos.

8.2.3.4.1. Como fundamento del cargo disciplinario, en el concepto de violación, la delegada de instrucción desarrolló minuciosamente en qué consistió esa ausencia de armonización y articulación con el Sistema Nacional de Control Fiscal -SINACOF, aduciendo:

8.2.3.4.1.1. Que, en los estudios previos, no se observó que se haya analizado lo previsto en el Convenio No. 171 de primero (1°) de marzo de 2019, en virtud del cual, la CGQ, como contraloría territorial, se obligaba a actuar de manera coordinada con el Sistema Nacional de Control Fiscal- SINACOF- y se sujetaba a la estandarización de las metodologías para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, y a la implementación de un sistema de información unificado.

8.2.3.4.1.2. Que, en los estudios previos, no se observó que se haya examinado lo previsto para el SINACOF, según Resolución Reglamentaria Orgánica REG.ORG.028 de catorce (14) de mayo de 2019, respecto de la aplicación de metodologías y la transferencia de conocimiento y tecnologías, puesto que en materia de sistemas de información, el artículo 126 de la Ley 1474 de 2011 establece que el SINACOF propende por una plataforma tecnológica unificada que

procura la integración de los sistemas existentes y la incorporación de nuevos desarrollos; y el artículo 130 ibídem, determina que la CGR, junto con la participación del SINACOF, facilita a las contralorías territoriales una versión adaptada de la metodología para el proceso auditor. Asimismo, no se tuvo en cuenta que el SINACOF, conforme con los numerales 4, 8 y 9 del artículo 16 de Decreto Ley 403 de 2020, promueve metodologías unificadas y estandarizadas en el marco de Normas Internacionales de Auditoría.

8.2.3.4.1.3. Que, en los estudios previos, no se analizó lo establecido en el artículo 54 y siguientes del Decreto Ley 403 de 2020, en los que se consagra que el ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República.

8.2.3.4.2. Como sustento probatorio del reproche objeto de análisis, la autoridad de Instrucción señaló que en el oficio 2021EE0208297 de 1° de diciembre de 2021, la Jefe de Unidad de Apoyo al Sistema Nacional de Control Fiscal - SINACOF - explicó que las contralorías territoriales gozan de autonomía presupuestal, administrativa y contractual, conforme con los mandatos de los artículos 272 de la Constitución Política de Colombia (modificado con el Acto Legislativo 04 de septiembre de 2019), artículo 66 de la Ley 42 de 1993 y el artículo 5 del Decreto 403 de 2020. No obstante, el *software* de Auditoría Continua no fue de recibo.

Al respecto, se adujo por el SINACOF:

"[...] la unidad de apoyo técnico al sistema Nacional de Control Fiscal "SINACOF", sostuvo en meses anteriores una reunión con el Contralor del Quindío y un tercero, donde expusieron una propuesta de implementación de un software sobre Auditoría Continuada desarrollado por los mencionados, la cual no fue de buen recibo por la mesa técnica y grupo de apoyo del SINACOF por la forma como se abordaban los riesgos y como se definían los mismos, los cuales discernían ostensiblemente de los instructivos, matrices, anexos y formatos que hacen parte integral de la Guía de Auditoría Territorial versión 2.1 de noviembre de 2020 en el Marco de las Normas Internacionales ISSAI, y teniendo presente que se estaba construyendo un software de común utilización para todas las contralorías territoriales del país por parte de la Contraloría General de la República, lo cual contribuirá a la estandarización del control fiscal y al cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 16 del Decreto 403 de 2020 por parte del SINACOF, lo cual fue advertido en esta reunión sostenida.

En reunión posterior realizada por la mesa técnica y de apoyo del SINACOF, para analizar la propuesta de innovación en el procesamiento de información en el control fiscal expuesta por los proponentes sobre Auditoría Continúa basada en el seguimiento de los riesgos, utilizando la incorporación de avances tecnológicos de gestión de la información bajo el modelo del control concomitante y preventivo, se concluyó que era improcedente por ser una función exclusiva de la Contraloría General de la República, tal y como quedó contemplado en el inciso tercero del artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019 que modificó el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia y es inmanente a la vigilancia fiscal como se encuentra definido en el artículo 2 del Decreto 403 de 2020 y desarrollado en el artículo 54 y subsiguientes, acotando que el párrafo 2 del artículo 57 contempla que esta función de mecanismo de seguimiento permanente y preventivo estará a cargo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI, la cual se complementa con el control fiscal posterior y selectivo que aplica la Contraloría General de la República y las sesenta y cinco (65) Contralorías Territoriales del país, el cual se encuentra explicado en el artículo 53 del mismo decreto.

Así mismo se analizó el tema de riesgos, donde por unanimidad de la mesa técnica y de apoyo del SINACOF, concluyó que estos fueron desarrollados de forma similar como estaban plasmados en la "Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas" versión 5 de diciembre de 2020, expedida por la Dirección de Gestión y Desempeño Institucional de la Función Pública; la cual difería de los conceptos



contemplados en la Guía de Auditoría Territorial versión 2.1 de noviembre de 2020 en el Marco de las Normas Internacionales ISSAI, también rechazando los alcances de la propuesta presentada.

Los proponentes basaron su propuesta en el libro de su autoría "La Auditoría Continua una propuesta para el control concomitante y preventivo" impreso en la Sección de Publicaciones de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, septiembre de 2019. (Subrayas del Despacho de Instrucción).

8.2.3.4.3. Por su parte, la defensa ha sido enfática en señalar, durante las distintas etapas procesales, que hubo acercamientos con el SINACOF con el objetivo de dar a conocer el modelo de auditoría continua y que en el marco de sus competencias apoyara el fortalecimiento de la vigilancia y el control; más estas reuniones, nunca tuvieron como objetivo exponer el software CONTINAUDIT. Al respecto, en respuesta a la auditoría de cumplimiento adelantada por la AGN, la CGQ manifestó:

"[...] La reunión que sostuvimos tuvo por objeto, analizar la metodología de gestión de riesgos que se viene utilizando en la GAT y sobre las cuales SINACOF promueve sus capacitaciones. Esta reunión nos permitió unificar criterios para estandarizar formatos y capacitar a los funcionarios de la Contraloría General del Quindío, en la metodología para la aplicación real de la gestión de riesgos en los diferentes procesos auditores y acercarnos al deber ser del principio auditor de las normas ISSAI: "Auditoría con Enfoque en Riesgos".

El tercero que menciona la AGR en el Informe preliminar, que asistió a esa reunión, es el Dr. Francisco Javier Valencia Duque, docente de tiempo completo de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, experto en gestión de riesgos con certificación internacional en CRISC (Certified in Risk and Information Systems Control) y amplia experiencia como asesor en esta temática en diversas empresas a nivel nacional y quien estuvo al frente de las metodologías de riesgos en la CGQ para capacitar a los funcionarios como parte de los compromisos de la Universidad Nacional de Colombia, en virtud de los contratos Interadministrativos celebrados, y que precisamente culminó con un diplomado en gestión de riesgos para todo el equipo de auditoría [...]"

8.2.3.4.4. Asimismo, la defensa indicó en su escrito de descargos y alegatos previos al fallo que el modelo de auditoría continua no invadió competencias exclusivas de la Contraloría General de la República, por cuanto la vigilancia fiscal, como función pública, les correspondía a todos los organismos de control fiscal, sin perjuicio de que, ante situaciones de riesgo solo, la Contraloría General de la República, esté facultada para realizar la función de advertencia y control concomitante.

8.2.3.4.5. Con el fin de determinar la prosperidad o no del cargo disciplinario, este Despacho abordará cada uno de los argumentos que sustentan el cargo *sub examine*, conforme a continuación se expone:

8.2.3.4.5.1. En los estudios previos no se analizó lo previsto en el Convenio No. 171 de 1° de marzo de 2019.

8.2.3.4.5.1.1. Sobre el tema en particular, observa el Despacho que obra como prueba documental el auto de veintidós (22) de octubre de 2024, proferido por la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 2. Segunda para la Vigilancia Administrativa, dentro del radicado IUS- E 2021- 728028 IUC - D -2022- 2204458, por medio del cual se ordenó el archivo de una actuación disciplinaria, en la que se indagó como hecho de relevancia disciplinaria que, presuntamente, el señor **Luis Fernando Márquez Alzate**, en su condición de Contralor General del Quindío, con la suscripción de los contratos interadministrativos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2020, habría incumplido el Convenio No.171 celebrado el 1° de marzo de 2019,

entre la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y las Contralorías Territoriales³⁰.

8.2.3.4.5.1.2. En la aludida decisión, la autoridad de instrucción, una vez culminada la práctica de pruebas documentales y testimoniales, ordenó el archivo de la investigación disciplinaria, con la siguiente motivación:

*“Con base en lo expuesto por los testigos antes relacionados, así como lo manifestado por el investigado LUIS FERNANDO MÁRQUEZ ZARATE, en su versión libre, y los argumentos expuestos en los alegatos presentados por el apoderado del mismo, **se pudo establecer que en su condición de Contralor General del Quindío no habría incumplido el Convenio No 171 de 2019 en la cláusula Cuarta, por el hecho de haber contratado el modelo de auditoría continua a través de los contratos interadministrativos 001 de 2020 y 001 de 2021 por un valor total de \$314.794.966, ni que se habrían desatendido las observaciones que planteara a dicho modelo el SINACOF. Tampoco, que hubiera incurrido al parecer en omisión de los deberes que establece el numeral 1 del artículo 34 y en las prohibiciones que establece el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, ni que se hubiera afectado el deber funcional de la administración al generar eventuales consecuencias y sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones contraídas con la suscripción de los contratos interadministrativos No 001 de 2020 y 001 de 2021 celebrados con la Universidad Nacional.**”* (Subrayas y negrilla de este Despacho)

8.2.3.4.5.1.3. Si bien el proceso disciplinario en comento, no tenía como objeto determinar si en los estudios previos de los contratos interadministrativos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021, se tuvo en cuenta la existencia del Convenio No. 171 de 1° de marzo de 2019, lo cierto es que sí aborda de fondo el tema, determinando, en grado de certeza, que con la celebración de los pluricitados contratos no se desconoció lo dispuesto en el Convenio, hecho que, en atención a los efectos de cosa juzgada material que se devienen del auto del veintidós (22) de octubre de 2024- Artículo 224 del CGD-, le es vedado entrar a analizar a este Despacho, en garantía, además, de los derechos que le asisten al disciplinado.

8.2.3.4.5.1.4. Así las cosas, en lo que toca con el presente proceso disciplinario, encuentra este Despacho de Juzgamiento que, en ninguno de los estudios previos realizados como soporte precontractual de los bilaterales Nos. 001 de 2020 y 001 de 2020, celebrados entre la Contraloría General del Quindío y la Universidad Nacional, Sede Manizales, se hizo alusión al Convenio No. 171 de 1° de marzo de 2019, en virtud del cual la CGQ, como contraloría territorial, se obligaba a actuar de manera coordinada con el Sistema Nacional de Control Fiscal- SINACOF- y se sujetaba a la estandarización de las metodologías para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, y a la implementación de un sistema de información unificado; empero, esta disposición, tal como se analizó dentro del radicado IUS- E 2021- 728028 IUC - D -2022- 2204458, no fue desconocida, circunstancia que le permite inferir a este Despacho que el Modelo de Auditoría Continua contratado por la CGQ sí se encontraba articulado con las directrices y lineamientos contenidos en el Convenio No. 171 de 1° de marzo de 2019, no existiendo irregularidad alguna que sostenga la existencia del reproche disciplinario.

8.2.3.4.5.2. En los estudios previos no se examinó lo desarrollado por la Resolución Reglamentaria Orgánica REG.ORG.028 de 14 de mayo de 2019, ni lo dispuesto en la Ley 1474 de 2011 y los numerales 4, 8 y 9 del artículo 16 de Decreto Ley 403 de 2020, respecto de las funciones y competencias del SINACOF.

³⁰ Hallazgo hallazgo 2021-GSVII-R-HD-10 la auditoría General de la República Gerencia Seccional VII Armenia



8.2.3.4.5.2.1. Al respecto, expuso la autoridad disciplinaria de instrucción que, la resolución en comento, expedida por la Contraloría General de la República, dispone como objetivo general del SINACOF la optimización de los recursos tecnológicos a través de la armonización del control fiscal que ejercen la CGR, AGN y las contralorías Territoriales, y que, con la adquisición de otras plataformas tecnológicas, como el software CONTINAUDIT, la cual no se encuentra estandarizadas para todos los entes de control, se puso en riesgo los recursos invertidos.

8.2.3.4.5.2.2. En línea con lo anterior, se señaló en el concepto de violación que con la adquisición de la solución tecnológica se desconoció el artículo 126 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece que el SINACOF propende por una plataforma tecnológica unificada que procura la integración de los sistemas existentes y la incorporación de nuevos desarrollos; y el artículo 130 ibídem, que determina que la CGR, junto con la participación del SINACOF, facilita a las contralorías territoriales una versión adaptada de la metodología para el proceso auditor, disposiciones estas acogidas y reproducidas en los numerales 4, 8 y 9 del artículo 16 de Decreto Ley 403 de 2020.

8.2.3.4.5.2.3. Comprende este Despacho que el SINACOF, en los términos de la Resolución Reglamentaria Orgánica REG.ORG.028 de catorce (14) de mayo de 2019, *"es el conjunto de organismos de control fiscal, políticas, principios, normas, métodos, procedimientos, herramientas tecnológicas, y mecanismos, estructurados lógicamente, que permiten a los órganos de control fiscal del orden nacional y territorial la armonización, unificación y estandarización del ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades públicas y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos"*.

8.2.3.4.5.2.4. Así mismo, ese cuerpo normativo prevé como objetivos específicos del SINACOF, entre otros, *"[...] 2. Armonizar los sistemas de control fiscal del país [...] 4. Propender por la actualización y utilización de metodologías unificadas y estandarizadas en el marco de Normas Internacionales para Entidades Fiscalizadoras (ISSAI) y referencia de buenas prácticas"*.

8.2.3.4.5.2.5. Ahora bien, del análisis del material probatorio recaudado tanto en la fase de instrucción, como en la etapa de juzgamiento, avizora este Despacho que el Modelo de Auditoría Continua contratado por la Contraloría General del Quindío, con la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales, se constituía en método para la emisión de informes de auditoría de manera trimestral, no concomitante o simultánea, a partir del uso de las tecnologías de la Comunicación y de la información (TICS).

8.2.3.4.5.2.6. Sobre este hecho, el Despacho recepcionó las testimoniales de los señores **José Omar Londoño Rodríguez, Francisco Javier Valencia Duque, Juan Roberto Jimenez Cardona y Cielo Muñoz Muñoz**, quienes le expusieron ampliamente a este Despacho, desde sus conocimientos técnicos y experiencia profesional, que el modelo de auditoría continua era un método que introducía al ejercicio de la vigilancia fiscal las TICs, y en nada se encontraba desarticulado con las competencias del SINACOF, quien lideraba la Guía de Auditoría Territorial-GAT, único instrumento o metodología de armonización de control fiscal existente en el país, acogida, además, por la Contraloría General del Quindío.

A continuación, se presenta un extracto de lo manifestado por los declarantes:

Testigo	Declaración
---------	-------------

<p>José Omar Londoño Rodríguez – Profesional Universitario de la Contraloría General del Quindío (CGQ)</p>	<p>Con respecto al otro punto es que no, la GAT que es la herramienta que diseñó el SINACOF, está totalmente articulada con el modelo de auditoría que se trajo el contralor totalmente articulada y no se desvirtúa totalmente con nada, porque todo lo que está en la GAT, todos los papeles de trabajo y toda la metodología que estaba a través de la GAT se sistematizó, se sacó información contable, presupuestal, contractual, el SIA Observa, el TNT inclusive que estaba hablando con una funcionaria del TNT que estaban sacando una información de los planes de desarrollo, ahí los estábamos articulando, el tema de riesgos toda esa información la pudimos sacar de todas estas plataformas nacionales y que hacemos con la metodología de auditoría continua es extraer esa información, que es mucha información y traerla de acuerdo a los parámetros que nosotros necesitábamos en la Contraloría para poder analizar la información contable, financiera y la información de planes de desarrollo, contrato, etc., pero en absoluto, el modelo de auditoría continua estaba total 100% articulada a las metodologías de la GAT, simplemente una palabra, se trató de sistematizar o se sistematizó hasta donde se pudo.”</p>
<p>Juan Roberto Jiménez Carmona - Docente de la Universidad Nacional.</p>	<p>A la pregunta realizada por la defensa: “Usted tiene conocimiento si SINACOF cuenta con un sistema unificado de información o un software exclusivo de obligatorio cumplimiento para las contralorías territoriales”, el testigo contestó:</p> <p>“Mucho he analizado el tema y no conozco que haya obligatoriedad porque no se les olvide algo y es que las contralorías territoriales tienen autonomía administrativa, contractual y financiera entonces si existe una disposición legal en el sentido de que se debe consultar qué software se pueden digamos utilizar de los que existen pero que se le pueda prohibir a una contraloría desarrollar el principio de autonomía con la que cuenta a forzarlas a actuar de una u otra manera pues sería un contraste sentido legal también.”</p>
<p>Cielo Muñoz Muñoz - Asesora de control interno de la Contraloría General del Quindío (CGQ).</p>	<p>“[...] Siempre se habló con la gente de SINACOF y se les presentó a ellos también el modelo y nunca podíamos salir de los directrices que daba la Contraloría General y SINACOF eso jamás, porque es más la Contraloría participó en ese documento final de la GAT y lo adoptó a finales de la vigencia 2019 si no estoy mal y jamás se desvió de lo que quería SINACOF y la Contraloría General de Quindío no para nada siempre armonizado y siempre se estudió la guía, es más la Contraloría nos hizo un curso a los auditores referente a toda la guía de auditoría y fueron certificados también.”</p> <p>[...]</p> <p>Pues doctor pues un software a nivel nacional no, no como Contraloría contamos con autonomía administrativa y financiera sí constitucionalmente, pero en cuanto a un software común para todas no, no lo conozco sí sé que SINACOF nos envían por ejemplo matrices en Excel para poder trabajar nos ayudan a que los procesos sean más dinámicos, pero en cuanto a un software generalizado no tengo conocimiento a la fecha.”</p>
<p>Francisco J. Valencia Duque - Docente de la Universidad Nacional de Colombia</p>	<p>“[...] Bueno realmente, me disculpan, no conozco realmente a fondo el SINACOF, lo que nosotros hicimos fue tratar de utilizar las herramientas que existían, en el mapeo que hicimos, en todas las contralorías territoriales del país, no encontramos herramientas especializadas de auditoría continua que dieran cuenta de que efectivamente podríamos haber reutilizado alguno de ellos, lo que si hicimos fue reunirnos con el Ministerio de Tecnologías de la Información en el cual se evaluaba por ejemplo una plataforma que es pública, que es el portal de datos abiertos del ministerio de las tecnologías, donde todas las entidades públicas deben reportar</p>

	<p><i>información, sin embargo, lo que hacen las entidades públicas es intentar reportar pero su uso para poder incorporarle en las diferentes funciones, en este caso en particular del control fiscal colombiano, pues no existen herramientas realmente para eso, que yo conozca, entonces no conozco que realmente estaba previsto eso, hasta donde se no existe, insisto, por el mapeo que hice en su momento con la tesis doctoral donde obviamente tocaba demostrar si efectivamente en Colombia había alguna entidad de pronto fiscal que incorporaba eso, excepto eso sí, la Contraloría General de la República, que ha venido desarrollando partes de esos procesos con una serie de plataformas pero que de acuerdo a lo que establece la normativa es solamente de uso para la Contraloría General de la República y no para las Contralorías territoriales."</i></p>
<p>Angélica J. Montoya - Funcionaria Técnico Operativo de la Dirección Técnica de Control Fiscal de la Contraloría General del Quindío (CGQ)</p>	<p><i>"Bueno, digamos que no es contraria, lo que hace si es complementarla pues desde mi punto de vista complementarla, porque es que, pues nosotros en ningún momento estamos ni modificando la información ni consultando fuentes que no son propias pues de la entidad cuando planteamos pues el proyecto, lo que hicimos fue simplemente consolidar esa información por lo que les digo, esos sistemas pues claramente son buenos tienen la información ahí pero el equipo auditor tiene que entrar a revisar uno por uno, no da lugar a que haya una comparación entre la información de una u otra entidad, simplemente pues consultar lo que ellos reportaron, entonces la idea era precisamente eso que se pudiera dar un proceso de análisis de datos de comparación, de digamos tener más información a la mano porque estaba toda en el mismo lugar y no tenía que ir a buscarla que al Secop que al SIA sino que en el mismo sitio van a encontrar todo."</i></p>

8.2.3.4.5.2.7. Así mismo, manifestaron los declarantes que, si bien es cierto el SINACOF tiene la función de armonizar los sistemas de control fiscal del país, tarea que realiza a través de la GAT, no es oponible a esa competencia la facultad que tienen las Contralorías territoriales de tecnificar sus funciones, a través de un método que, como en el caso de la auditoría continua, capta la información de otras plataformas tecnológicas de diferentes entidades, tales como Sia Observa, DNP, SECOP, entre otras, permitiendo segmentar la información de los sujetos de control para verificar y analizar el reporte realizado, haciendo más expedito y detallada la labor del equipo auditor.

8.2.3.4.5.2.8. De cara a las pruebas inmediatamente referenciadas, considera este Despacho que no existe una desarmonía o ausencia de articulación entre el Modelo pretendido por la CGQ para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, y las competencias del SINACOF, ello por cuanto dentro de las obligaciones contractuales, establecidas con anterioridad en los estudios previos de los contratos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021, se determinó que el método a implementar debía guardar concordancia con la Guía de Auditoría Territorial, instrumento o metodología que, como se indicó previamente, lidera el SINACOF para garantizar la armonía en el control fiscal.

8.2.3.4.5.2.9. Obsérvese que de la respuesta emitida por el SINACOF al requerimiento realizado por la AGR, señala que lo que no es de recibo es el Software desarrollado, no porque este se encuentre en contravía de las competencias del SINACOF, sino por "la forma como se abordaban los riesgos y como se definían los mismos, los cuales discernían ostensiblemente de los instructivos, matrices, anexos y formatos que hacen parte integral de la Guía de Auditoría Territorial versión 2.1 de noviembre de 2020 en el Marco de las Normas Internacionales ISSAI".

8.2.3.4.5.2.10. Lo anterior, eventualmente configuraría un incumplimiento contractual, toda vez que, según lo consignando en los estudios previos y el bilateral, el Modelo de Auditoría Continua que desarrollaría la Universidad Nacional debía guardar estrecha concordancia con la Guía de Auditoría Territorial; no obstante, este hecho no está siendo objeto de investigación, puesto que, recuérdese, el reproche se realiza sobre la presunta indebida estructuración de los estudios previos.

8.2.3.4.5.2.11. Además, observa este Despacho que, en la respuesta del SINACOF, se indicó que el software CONTINAUDT, no era adecuado porque *“se estaba construyendo un software de común utilización para todas las contralorías territoriales del país por parte de la Contraloría General de la República, lo cual contribuirá a la estandarización del control fiscal y al cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 16 del Decreto 403 de 2020 por parte del SINACOF”*, lo que pone en evidencia que, para el momento de la elaboración de los estudios previos de los contratos interadministrativos pluricitados, no existía ninguna herramienta tecnológica de común utilización, proporcionada por el SINACOF, para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, pudiendo entonces, la Contraloría General del Quindío, en ejercicio del principio de autonomía administrativa y funcional, desarrollar una solución tecnológica cuya vigencia estuviese sujeta a la creación del software por parte del SINACOF.

8.2.3.4.5.2.12. Es menester señalar que, el mandato legal que autoriza al SINACOF para crear una plataforma tecnológica unificada que procure la integración de los sistemas existentes se encuentra contenido en el artículo 126 de la Ley 1474 de 2011, es decir que, pasados nueve años, la herramienta de común utilización, a la fecha, no se ha desarrolla, no pudiendo esa circunstancia oponerse a que las Contralorías Territoriales desarrollen otras herramientas o soluciones tecnológicas que les permita cumplir con su misionalidad constitucional, siempre que no contravengan las directrices o lineamientos fijados por el SINACOF.

8.2.3.4.5.2.13. En virtud de lo anterior, contrario a lo alegado en el cargo, al momento de la elaboración de los estudios previos, no existía un proyecto similar que hubiese podido ser apropiado por la CGQ y que permitiera el ahorro de los recursos públicos invertidos.

8.2.3.4.5.2.14. En suma, encuentra el Despacho que en los estudios previos de los convenios Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021 no se hizo alusión a la existencia de la Resolución Reglamentaria Orgánica REG.ORG.028 de catorce (14) de mayo de 2019, a ni lo dispuesto en la Ley 1474 de 2011 y en los numerales 4, 8 y 9 del artículo 16 de Decreto Ley 403 de 2020, respecto de las funciones y competencias del SINACOF; empero, desde una perspectiva material, al haberse incluido como obligación contractual que el Modelo de Auditoría Continua a desarrollar debía estar en concordancia con la Guía de Auditoría Territorial, se estaba reconociendo no solo las competencias del SINACOF, sino la necesidad de articular el modelo a las metodologías dispuestas para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, de manera que, en criterio de esta Delegada, se derruye el juicio de tipicidad efectuado.

- 8.2.3.4.5.3. En los estudios previos no se analizó lo establecido en el artículo 54 y siguientes del Decreto Ley 403 de 2020, los cuales consagran que el ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República.

8.2.3.4.5.3.1. El artículo 54 y siguientes del Decreto Ley 403 de 2020, establece el control concomitante y preventivo como potestad de la Contraloría General de la República, exclusivamente en cabeza del Contralor General de la República.

8.2.3.4.5.3.2. De conformidad con el hallazgo realizado por la Auditoría General de la República, desarrollado como fundamento en el pliego de cargos, se determinó que el Modelo de Auditoría Continua era contrario al ordenamiento legal, en tanto se buscaba ejercer un control concomitante y preventivo, siendo esta una función exclusiva del Contralor General de la República. En los siguientes términos lo manifestó el SINACOF en respuesta a requerimiento elevado al interior del proceso auditor de cumplimiento realizado a la Contraloría General del Quindío:

(...) En reunión posterior realizada por la mesa técnica y de apoyo del SINACOF, para analizar la propuesta de innovación en el procesamiento de información en el control fiscal expuesta por los proponentes sobre Auditoría Continúa basada en el seguimiento de los riesgos; utilizando la incorporación de avances tecnológicos de gestión de la información bajo el modelo del control concomitante y preventivo, se concluyó que era improcedente por ser una función exclusiva de la Contraloría General de la República, tal y como quedo contemplado en el inciso tercero del artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019 que modificó el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia y es inmanente a la vigilancia fiscal como se encuentra definido en el artículo 2 del Decreto 403 de 2020 y desarrollado en el artículo 54 y subsiguientes, acotando que el parágrafo 2 del artículo 57 contempla que esta función de mecanismo de seguimiento permanente y preventivo estará a cargo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI, la cual se complementa con el control fiscal posterior y selectivo que aplica la Contraloría General de la República y las sesenta y cinco (65) Contralorías Territoriales del país, el cual se encuentra explicado en el artículo 53 del mismo decreto.

8.2.3.4.5.3.4. Al respecto, la Contraloría General del Quindío, en el escrito de contradicción al informe de auditoría señaló que *“existe una equivocada conclusión por parte del equipo auditor al referir que nuestro modelo invade competencias exclusivas de la CGR, pues como claramente se determina en el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020, la vigilancia fiscal como función pública le corresponde a todos los organismos de control fiscal, sin perjuicio que ante situaciones de riesgo sólo sea la CGR la facultada para realizar funciones de advertencia y control concomitante, y así está estipulado en el acto administrativo que implementó el Modelo de Auditoría Continua y que fuera presentado a la AGR.”*

8.2.3.4.5.3.5. Sea lo primero indicar que el artículo 2 del Decreto Ley 403 de marzo de 2020, define la vigilancia fiscal como aquella actividad que *“consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.”*

8.2.3.4.5.3.6. Por su parte, el control fiscal se define como *“la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.”*

8.2.3.4.5.3.7. A su vez, el artículo 4 ibídem señala que, la vigilancia y control de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

8.2.3.4.5.3.8. En ese escenario, advierte este Despacho que, tal como se expuso en el acápite de hechos probados, el Plan Estratégico 2020-2021 diseñado por el entonces Contralor General del Quindío, disciplinado **Márquez Álzate**, se denominaba "**Vigilancia fiscal hacia la auditoría continua**"; y los estudios previos de los bilaterales contemplaron, desde la identificación de la necesidad a satisfacer, la tecnificación en el ejercicio de la "**vigilancia fiscal efectiva, que contribuya a la adecuada administración, gasto e inversión de los recursos del Departamento del Quindío.**"

8.2.3.4.5.3.9. Lo anterior le acredita a este Despacho que, contrario a lo determinado por la AGR, el Modelo de Auditoría Continua pretendía el ejercicio de una **vigilancia** en tiempo real de lo consignado por los sujetos, y no así de un control fiscal concomitante, que, como ya indicamos, son gestiones fiscales con fines diferentes.

8.2.3.4.5.3.10. Soporte de la conclusión a la que arriba este Despacho es el proyecto de resolución elaborado por la contratista, "*por la cual se desarrollan las condiciones y la metodología general para el seguimiento permanente a los recursos públicos en ejercicio de la función pública de vigilancia fiscal de la Contraloría General del Quindío, se establece el Modelo de Auditoría Continua y se regula el reporte y acceso a la base de datos de los sujetos de control*"³¹, en la que se consignaba el principio de coordinación para el seguimiento permanente a los recursos públicos para la vigilancia fiscal, en los siguientes términos:

Artículo 6.- COORDINACIÓN PARA SEGUIMIENTO PERMANENTE A LOS RECURSOS PÚBLICOS PARA LA VIGILANCIA FISCAL. *En caso de detectar preliminarmente algún riesgo significativo o sistemático de afectación o pérdida de los recursos públicos a partir de la aplicación del Modelo de Auditoría Continua, las denuncias, los informes de analítica, las solicitudes de acompañamiento de los interesados o de cualquier mecanismo de seguimiento permanente y la demás información disponible, se generarán informes de Alertas Tempranas.*

El Director Técnico de Control Fiscal y el Contralor Departamental, en virtud de lo establecido en parágrafo 1 del artículo 57 del Decreto 403 de 2020, así como el principio fiscal de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, solicitara al Contralor General de la República la activación de ejercicios puntuales de vigilancia y seguimiento permanente de los bienes, fondos, recursos o intereses patrimoniales de naturaleza pública cuando se observen riesgos inminentes de daño al patrimonio público, en ejercicio de la función exclusiva de control preventivo y concomitante de la Contraloría General de la República.

8.2.3.4.5.3.11. Lo subrayado por el Despacho, le permite comprender que la Contraloría General del Quindío, a través de la adopción del Modelo de Auditoría Continua, pretendía ejercer una vigilancia concomitante con el reporte periódico de los sujetos de control y que, de generarse alguna alerta, se pondría en conocimiento del Contralor General de la República, para que este, en ejercicio de la función de control preventivo y concomitante, efectuara lo de su competencia.

8.2.3.4.5.3.12. Ahora bien, las testimoniales practicadas por esta Delegada en fase de juzgamiento, especialmente la de los señores **SANDRA MILENA ARROYAVE CASTAÑO, JUAN ROBERTO JIMÉNEZ CARMONA y JOSÉ OMAR LONDOÑO RODRÍGUEZ**, refirieron que, en lo que toca con el ejercicio del control fiscal, lo que se pretendía con el Modelo de Auditoría Continua, y especialmente con el Software CONTINAUDIT, era verificar la información reportada por los usuarios trimestralmente en todas las plataformas y bases de datos, de manera que el

³¹ Copia Autoría Continua versión 3



proceso auditor para el control fiscal se realizaba a los tres meses siguientes de haberse consignado la información por el sujeto obligado, situación que dista del ejercicio de un control fiscal concomitante a las gestiones y uso del recurso público. Al respecto, los testigos manifestaron:

Testigo	Declaración
<p>Sandra Milena Arroyave Castaño, Profesional Universitaria de la Dirección Técnica de Control Fiscal de la Contraloría General del Quindío (CGQ).</p>	<p><i>“Yo pienso que ellos- refiriéndose al SINACOF-, o sea, como el nombre del sistema es CONTINAUDIT, auditoría continua, ellos lo tomaron como si fuera auditoría en tiempo real, realmente no es auditoría en tiempo real, nosotros no podemos hacer auditoría en tiempo real, porque esa es una competencia de la General de la República pero el sistema como tal no aplicaba a la auditoría en tiempo real, es que no se puede decir que en tiempo real es que sea el mismo año que se hacen las cosas, entonces yo audito operaciones que se hicieron hace un mes, eso no es en tiempo real, eso ya es un control posterior que es el que nosotros sí podemos hacer y realmente el sistema se llamaba CONTINAUDIT, y a pesar de que la idea es que el control si sea oportuno [...] no quiere decir que eso sea en tiempo real, entonces de pronto ahí fue la confusión con la auditoría con la con el SINACOF.”</i></p> <p><i>Nosotros normalmente, antes del sistema de información la información siempre la teníamos por ejemplo dos mil veintitrés la teníamos en el año dos mil veinticuatro, con el sistema lo que se pedía era información trimestral y es más se pide la información trimestral, no se les pide a los sujetos sino que la información se toma de las diferentes plataformas a donde los sujetos ya han rendido la información pero siempre es posterior por ejemplo ahorita miramos la información que tenemos ahora es trimestre corte a septiembre treinta entonces las alertas que se puedan generar ya son de hechos que pasaron entonces por eso no puedo decir que se haya hecho un control con concomitante [...].</i></p>
<p>Juan Roberto Jiménez Carmona - Docente de la Universidad Nacional.</p>	<p><i>“hay un tema de entender perfectamente dos conceptos, una cosa es el control preventivo y concomitante y otra cosa es la vigilancia fiscal, y si usted mira la vigilancia fiscal es una atribución, es una función pública a cargo de todas las contralorías, es decir, ¿acaso la vigilancia fiscal es exclusiva o es potestad única de la general de la República? ¿La vigilancia fiscal se entiende cómo qué? Como la observación permanente de los procesos y de las gestiones que desarrollan los gestores fiscales, antes, durante y después, pero entienda la observación permanente, es decir, vigilancia fiscal, hay que entenderlo en el término casi que literal, vigilante es aquel que está las veinticuatro horas del día y los siete días a la semana mirando que todo está en orden, ese es un vigilante y ese es el sentido de la vigilancia fiscal.</i></p> <p><i>Cuando la vigilancia fiscal opera es porque hay una Contraloría que está a doscientos cuarenta y siete mirando procesos y procedimientos y el desarrollo de las gestiones del gestor fiscal. ¿Para qué? Para que en caso de que detecte una irregularidad, una anomalía, una situación atípica, informe, y al informar lo que se hace es activar el control fiscal, entonces, todas las contralorías del país deben hacer vigilancia fiscal, que es buscar cómo se revisa de manera permanente en tiempo real.</i></p> <p><i>Y fíjense ustedes que este ha sido un anhelo que viene desde la Ley cuatrocientos setenta y cuatro que es desde dos mil once. En</i></p>

	<p>la Ley cuatrocientos setenta y cuatro se habla de que el control debe ser en tiempo real, es decir, porque la gran falla del control fiscal en el país es la falta de oportunidad. Tanto es así que se elevó al principio fiscal la oportunidad y que dice el principio fiscal de la oportunidad el control fiscal debe desarrollarse en el momento en que realmente contribuya a que no se pierdan los recursos del Estado.</p> <p>Entonces lo que tenemos que entender aquí es que una cosa es las funciones de advertencia y el seguimiento concomitante por la vigilancia fiscal que sí es una actividad y una función pública de todas las contralorías que con herramientas y tecnologías procura estar vigilante, es decir, con software, porque las contralorías no tienen personal suficiente para estar vigilantes las veinticuatro horas del día, ni los horarios laborales lo permitirían, pero una aplicación, un aplicativo, un desarrollo tecnológico, sí puede estar las veinticuatro horas analizando que no hayan dificultades en el desarrollo de los procesos.</p> <p>Entonces sí hay una confusión conceptual al parecer, en lo que se afirma, al confundir control concomite y preventivo, con vigilancia fiscal, que son cosas totalmente distintas y que lo que hizo la Contraloría General del Quindío fue mejorar los instrumentos de vigilancia fiscal para lograr un control fiscal más eficiente. [...].</p>
<p>José Omar Londoño Rodríguez – Profesional Universitario de la Contraloría General del Quindío (CGQ)</p>	<p><i>"las contralorías no tenemos la función del control previo como lo hace la general, pero nosotros que a través de esa de la aplicación sí podíamos tener información oportuna, yo ya lo mencionaba anteriormente. Haciendo el ejercicio de la vigilancia fiscal, obteníamos información más pronta, repito, trimestralmente para poder analizar la información, los reportes, y poder programar mucho mejor más adecuadamente el control fiscal que con posterioridad iban a ser los auditores [...]"</i></p> <p><i>(...) yo ni ninguna contraloría puede hacer el control preventivo, ¿cierto? Lo hace la general, que hace, que tiene esa función y puede hacer memorando la advertencia con las entidades. Digamos, preventivo para nosotros internamente porque sí podíamos, conocer de manera trimestral cómo está la información de una entidad de manera trimestral, cierto, nosotros sí podemos disponer esa información. Y eso nos permitía posteriormente hacer el control fiscal a través de los grupos de auditoría.</i></p>

8.2.3.4.5.3.13. Así las cosas, en criterio de este Despacho, las pruebas arrimadas al proceso desvirtúan la existencia de la conducta reprochada; ello, en tanto, en los estudios previos se determinó que el modelo de auditoría continua le apostaba al ejercicio de una vigilancia fiscal en tiempo real, pero no a un control fiscal previo y concomitante, descorriéndose el elemento de tipicidad, *sine qua non* para edificar responsabilidad disciplinaria.

8.2.3.5. En los estudios previos no se examinó un comparativo de las ventajas que pudiera ofrecer el aplicativo CONTINAUDIT frente a otros sistemas gratuitos que brinda el Estado, ni la existencia de proveedores que ofrecieran ese tipo de servicios en el mercado nacional o internacional y que contaran con licenciamiento y trayectoria en la vigilancia y control fiscal.



8.2.3.5.1. Como quiera que este reproche describe dos circunstancias y modalidades de conducta distinta, procede este Despacho a abordar cada una de ellas de manera separada.

8.2.3.5.1.1. En los estudios previos no se examinó un comparativo de las ventajas que pudiera ofrecer el aplicativo CONTINAUDIT frente a otros sistemas gratuitos que brinda el Estado

8.2.3.5.1.1.1. Los estudios previos del contrato interadministrativo No. 001 de 2020, como se ha expuesto ampliamente, contemplaron la necesidad que tenía la Contraloría General del Quindío de incluir en el proceso de vigilancia fiscal las tecnologías de la información, a través del modelo de auditoría continua.

8.2.3.5.1.1.1.2. De la revisión de las obligaciones contractuales, encuentra este Despacho que, en esta primera fase del proyecto, no se contrató como actividad a desarrollar la creación de una solución tecnológica, motivo por el cual requerir que los mismos estableciesen un comparativo de las ventajas que pudiera ofrecer el aplicativo CONTINADUIT- resultado del convenio interadministrativo No. 001 de 2021- frente a otras plataformas como SIA OBSERVA, SECOP, DNP. SIA CONTRALORÍAS, SMIT, FURAG, SUI, etc., resulta ser, en consideración de esta Delegada, un requerimiento descontextualizado.

8.2.3.5.1.1.1.3. Asimismo, en el memorial de estudios previos se consignaron las siguientes actividades que debían desarrollarse en cumplimiento de la fase No. 1 del proyecto, que dan cuenta del análisis que debía realizar la Universidad Nacional de Colombia, en su condición de contratista, para el desarrollo del Modelo de Auditoría Continúa ajustado a las necesidades de la Contraloría General del Quindío, a saber:

ESPACIO EN BLANCO

ESPACIO EN BLANCO

ESPACIO EN BLANCO

Subsistema	Objetivo	Elementos	Código	Proyectos / Actividades
				auditoria continua en la CGQ.
Tecnologías habilitadoras	Incorporar técnicas y herramientas que permitan desarrollar los procesos de auditoria continua en la Contraloría	Técnicas y herramientas de auditoria continua	T-1	Análisis de viabilidad organizacional, técnica y financiera de las herramientas tecnológicas disponibles para llevar a cabo el proceso de auditoria continua en la CGQ.
		Automatización de procesos gubernamentales	T-4	Establecimiento del índice de automatización digital de las entidades sujetas de control
			T-5	Análisis de procesos sujetos de auditoria continua en las entidades sujetas de control
		Masificación del gobierno electrónico	T-6	Diagnóstico del estado actual de implementación del gobierno digital en la CGQ
			T-7	Diagnóstico del estado actual de implementación del gobierno digital en las entidades sujetas de control
		Gobierno abierto	T-8	Análisis del nivel de publicación de datos abiertos y los mecanismos de intercambio de información de las entidades sujetas de control de la CGQ.
			T-9	Diseño y control de directrices de publicación de datos abiertos por parte de las entidades sujetas de control de la CGQ.

8.2.3.5.1.1.4. Se evidencia que en los códigos T1 y T-8, se consignó como actividades a ejecutar las de i) analizar las herramientas tecnológicas disponibles para llevar a cabo el proceso auditor, y ii) analizar el nivel de publicación de los datos abiertos y los mecanismos de intercambio de información de las entidades sujetas de control de la CGQ, de manera que, como resultados o entregables de la ejecución contractual, la Universidad Nacional debió presentar a la CGQ informe sobre el uso de las plataformas de datos abiertos.

8.2.3.5.1.1.5. De conformidad con el informe de contratista No.3, que reposa en el medio magnético a folio 173 del Cuaderno Principal No.1 del expediente disciplinario, se observa que el contratista realizó tales actividades, al haberse consignado que se efectuó la "revisión de las diferentes plataformas y fuentes de información (datos.gov.co), en la cual se publica la información de datos abiertos de la CGQ", con un porcentaje del 40% de avance. Veamos:

ESPACIO EN BLANCO

ESPACIO EN BLANCO

ESPACIO EN BLANCO



T-6 Diagnóstico del estado actual de implementación del gobierno digital en la CGQ			
Fecha inicio	10-08-2020	Fecha finalización	10-10-2020
Duración	2 meses		
Personal técnico involucrado en el proyecto			
Angélica Yohana Montoya Hernández. Coordinadora Técnica del proyecto			
Santiago Castaño Valencia. Soporte Tecnológico del Proyecto			
Juan Camilo Naranjo. Soporte Tecnológico del Proyecto			
Estado de avance			
40%	-	Evaluación de los informes presentados al FURAG en torno al nivel de cumplimiento de las directrices de la estrategia de gobierno en línea desarrollados por la Contraloría General del Quindío.	
	-	Revisión de las diferentes plataformas y fuentes de información (datos.gov.co) en la cual se publica información de datos abiertos de la CGQ.	
	-	Elaboración del documento de diagnóstico en versión preliminar.	

8.2.3.5.1.1.1.6. En la misma línea, al dossier obra el entregable por parte del contratista denominado “Modelo de Auditoría Continua Contraloría General del Quindío”, en el que se expuso lo siguiente, con ocasión a las plataformas SIA OBSERVA, SECOP, DNP. SIA CONTRALORÍAS, SMIT, FURAG, SUI, etc.:

En relación con los portales de información a los cuales acceden los auditores para obtener información en el desarrollo de sus auditorías, se destaca el uso el SIA Observa y el SECOP como principales fuentes de información, tal como se puede apreciar en la tabla 1.

Sobresale de igual forma, el escaso uso que realizan los auditores de la Contraloría del portal de datos abiertos, es así como el 72,7% de los auditores de la Contraloría General del Quindío, no han utilizado el portal de datos abiertos como fuente de información para llevar a cabo sus auditorías.

Portal de información	Cantidad
SIA observa	11
SECOP	8
Página web institucional	8
DNP	2
SIA Contralorías	2
SMIT	2
FURAG	2
SUI	2
Sistemas de Información de la CRQ y Minambiente	1
SIG Quindío	1
SUE	1
SDM	1
SIGEP	1
SUIT	1
ITA	1
MGA	1
Ministerio de Hacienda	1
Portal de datos abiertos	1

8.2.3.5.1.1.1.7. Así pues, en atención al objeto contractual y a las obligaciones plasmadas en los estudios previos del convenio interadministrativo No. 001 de 2020, no es posible reprochar como deficiencia la falta de análisis de las ventajas que pudiera ofrecer el aplicativo CONTINAUDIT frente a otros sistemas gratuitos que brinda el Estado, porque, como quedó evidenciado por este Despacho, la fase No.1 del proyecto pretendía realizar un diagnóstico sobre el estado de cosas de la Contraloría General del Quindío en el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, sin que se previera en esta la elaboración de una solución o herramienta tecnológica.

8.2.3.5.1.1.1.8. Pese a ello, en el memorial de estudios previos a los que se ha hecho referencia, sí se contempló la necesidad de elevar un diagnóstico sobre las plataformas de datos abiertos y demás sistemas de uso gratuito puesta a disposición por el Estado, a efectos de establecer el modelo de auditoría adecuado para la Contraloría General del Quindío, hecho que desvirtúa el reproche analizado.

8.2.3.5.1.1.1.9. Ahora bien, en tratándose de los estudios previos que antecedieron la suscripción del contrato interadministrativo No. 001 de 2021, encuentra este Despacho que en los mismos sí se dispuso como obligación la de diseñar e implementar una solución tecnológica para el ejercicio de la auditoría continua, en virtud de la cual se elaboró el software denominado CONTINAUDIT.

8.2.3.5.1.1.1.10. Sobre estos estudios previos en particular, le asiste razón a la Delegada de Instrucción en cuanto a que no se expusieron las ventajas de la solución tecnológica frente a los demás portales de acceso gratuito; empero, de las testimoniales practicadas por este Despacho, se evidencia que la herramienta CONTINADUT pretendía reutilizar la información provista tanto en los portales de datos abiertos - SIA OBSERVA, SECOP, DNP. SIA CONTRALORÍAS, SMIT, FURAG, SUI, etc.-, como la proporcionada en el proceso de rendición de cuentas de los diferentes sujetos de control, unificando y concentrando en una sola plataforma toda la información, de manera que el ejercicio del equipo auditor fuera más ágil y efectivo.

En el siguiente cuadro se condensa lo declarado por algunos testigos:

Testigo	Declaración
José Omar Londoño Rodríguez – Profesional Universitario de la Contraloría General del Quindío (CGQ)	<i>“[...] se sacó información contable, presupuestal, contractual, el SIA Observa, el TNT inclusive que estaba hablando con una funcionaria del TNT que estaban sacando una información de los planes de desarrollo, ahí los estábamos articulando, el tema de riesgos toda esa información la pudimos sacar de todas estas plataformas nacionales y que hacemos con la metodología de auditoría continua es extraer esa información, que es mucha información y traerla de acuerdo a los parámetros que nosotros necesitábamos en la Contraloría para poder analizar la información contable, financiera y la información de planes de desarrollo, contrato, etc., [...] se trató de sistematizar o se sistematizó hasta donde se pudo.”</i>
Juan Roberto Jiménez Carmona - Docente de la Universidad Nacional.	<i>“[...] no es que ellos se hubiese suplido- haciendo referencia a SIA Observa, SECOP, DNP, SIA Contralorías, SMIT, entre otros- esos aplicativos son el insumo para que [...] la herramienta tecnológica se logre desarrollar, es decir, lo que hace, lo que hacen las herramientas tecnológicas implementadas es tomar la información que existe en todos estos aplicativos que me menciona, porque ellos no aportan nada, ellos lo que hacen es manejar una información que está al alcance del público, pero no permiten analizarla, que es lo que hace el CONTINAUDIT, [...], pero digamos la herramienta, la herramienta lo que permite es extraer de todas estas bases de datos que usted menciona la información necesaria para el control fiscal y la vigilancia fiscal. Luego entonces, contesto de manera directa, ninguno de ellos suple la necesidad de modernizar el control fiscal y la vigilancia fiscal porque han existido y ahí están, pero lo que son es unos digamos almacenamientos de información que no agregan valor a la misma.</i>
Angélica Johana Montoya - Funcionaria Técnico Operativo de la Dirección Técnica de Control Fiscal de la Contraloría General del Quindío (CGQ)	<i>“[...] nosotros en ningún momento estamos ni modificando la información ni consultando fuentes que no son propias pues de la entidad cuando planteamos pues el proyecto, lo que hicimos fue simplemente consolidar esa información por lo que les digo, esos sistemas pues claramente son buenos tienen la información ahí, pero el equipo auditor tiene que entrar a revisar uno por uno, no da lugar a que haya una comparación entre la información de una u otra entidad, simplemente pues consultar lo que ellos reportaron, entonces la idea era precisamente eso que se pudiera</i>

	<p><i>dar un proceso de análisis de datos de comparación, de digamos tener más información a la mano porque estaba toda en el mismo lugar y no tenía que ir a buscarla que al Secop que al SIA, sino que en el mismo sitio van a encontrar todo.”</i></p>
<p>Javier Valencia Duque - Docente de la Universidad Nacional de Colombia</p>	<p><i>“[...] Claro que sí, digamos que todas estas herramientas que existen, el SIA por ejemplo, las herramientas del Departamento de Administración de Función Pública, las herramientas del SECOP digamos que son herramientas especializadas muy utilizadas incluso desde el nivel Nacional para optimizar ciertos procesos de información, sin embargo la Contraloría General del Quindío por ejemplo, a partir de las nuevas guías de Auditoría General de la República pues conlleva a que existan metodologías específicas que no están previstas allí dentro de esas herramientas, por ejemplo, metodologías para poder llevar a cabo una adecuada planeación de la auditoría basada en riesgos o elementos que por ejemplo tienen diseñado la metodología la Contraloría General del Quindío en el cual por ejemplo tuvo unos formatos para poder llevar a cabo los procesos de auditoría que realmente estas herramientas no cumplen con los requerimientos que se tenían inicialmente allí, tampoco esta herramienta lleva un registro que fue parte de lo que estaba allí previsto como parte del proceso metodológico de todas las fuentes de datos que tienen las entidades territoriales que le sirven de soporte a la Contraloría General del Quindío para los procesos de auditoría. Todo este tipo de herramientas queda allí, digamos que en el SIA y en todas las herramientas que están allí no están previstas para que la Contraloría General cumpla con su función de manera eficaz y consciente que era el tema que buscábamos allí.”</i></p>

8.2.3.5.1.1.111. Lo anterior da cuenta que, si bien en los estudios previos soporte del contrato interadministrativo No. 001 de 2021 no se relacionó las ventajas del Software CONTINAUDT, frente a los demás portales gratuitos garantizados por el Estado, en criterio de este Despacho, ello no puede apreciarse como una debilidad, y de contera, falta al principio de planeación, en tanto no se justificó ni se probó en el cargo endilgado la existencia de una perturbación en la ejecución contractual, y mucho menos se acreditó el daño patrimonial.

8.2.3.5.1.1.1.12. *Contrario sensu*, las testimoniales recepcionadas por este Despacho, bajo el principio de la inmediatez de la prueba, le dijeron a este proceso que el Software CONTINADIT se valía de las plataformas SIA OBSERVA, SECOP, DNP. SIA CONTRALORÍAS, SMIT, FURAG, SUI, etc., para recolectar la información publicada por los sujetos de control fiscal y sistematizarla, a efectos de hacer más fácil, eficiente y efectiva la labor del equipo auditor, tarea que, en virtud de lo expuesto por los declarantes, no realizaba ninguna de las plataformas antes descritas.

8.2.3.5.1.1.1.13. En otros términos, se encuentra plenamente demostrado que todos los aplicativos como: SIA Observa, SECOP, SIA Contraloría, entre otros, siendo un insumo importante para el control fiscal, fueron tenidos en cuenta en el desarrollo de la herramienta CONTINAUDIT, de manera que sí representaba una ventaja para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General del Quindío.

8.2.3.5.1.1.1.14. Así las cosas, por los motivos anotados, se tendrá por no configurado el cargo disciplinario, al haber desvirtuado la comisión de la conducta reprochada como de relevancia disciplinaria.

8.2.3.5.1.2. En los estudios previos no se examinó la existencia de proveedores que ofrecieran ese tipo de servicios en el mercado nacional o

internacional y que contaran con licenciamiento y trayectoria en la vigilancia y control fiscal.

8.2.3.5.1.2.1. Es menester señalar que, a lo largo del auto en virtud del cual se evaluó la investigación disciplinaria y se formuló pliego de cargos, no existe ningún análisis probatorio, ni en derecho que respalde este reproche, más que la simple y llana enunciación que se realiza en el hallazgo de la Auditoría General de la República –AGR-, que, en los términos del artículo 187 del CGD, no constituye prueba del hecho.

8.2.3.5.1.2.2. Ahora bien, de nuevo, remitiéndonos al hallazgo al que se ha hecho referencia, en el mismo se indica la ausencia de un “análisis del sector desde la perspectiva comercial, financiera y técnica [...] y de un análisis del mercado que sirviera como fundamento para la estimación del valor del contrato”.

8.2.3.5.1.2.3. Como sustento de tal afirmación, la AGR cita lo consignado en los estudios previos de ambos contratos interadministrativos, en el acápite de descripción de la necesidad, en el cual se consagró:

“El sistema de Auditoría Continua, a pesar de venirse exponiendo en los medios académicos hace varias décadas, solo existe referencia de su aplicación en el sector privado en el marco de las auditorías internas de las organizaciones, sin que exista referentes de su aplicación en nuestro país, a pesar de existir referentes internacionales que demuestran sus bondades.

Que la Universidad Nacional de Colombia sede Manizales, es el ente Académico que a nivel Nacional ha venido investigando a través del grupo de Investigación de Teoría y Gestión de Tecnologías de Información “TGTI” (www.tgti.unal.org) las diferentes metodologías de Auditoría Continua existentes a nivel internacional.”

8.2.3.5.1.2.4. Advierte este Despacho que, en tratándose de los estudios previos que deben preceder la celebración de un contrato interadministrativo, en atención a la naturaleza contractual, el Consejo de Estado ha esclarecido que la observancia de los principios de transparencia, economía, planeación, precaución y buena fe, se modulan, a efectos de cumplir con la carga legal establecida en el Artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015. En palabras de esta Alta Corte:

En concreto, los citados principios implican que en los estudios previos que sustentan la contratación, la entidad estatal contratante cuente con toda la información disponible sobre la entidad contratista -según el evento-, para lo cual podrá requerirla si fuere el caso de la otra entidad con la que celebrará el negocio jurídico, de manera que sea dicho conocimiento el que sustente objetivamente la conveniencia de contratar o no con otra entidad estatal en su carácter de contratista.

8.2.3.5.1.2.5. De cara a lo estipulado en los estudios previos de los dos bilaterales, en consideración de este Despacho, la Contraloría General del Quindío determinó que no existían referentes nacionales para el desarrollo y la implementación de un modelo de auditoría continua, y, en relación con la capacidad e idoneidad de la Universidad Nacional, señaló que esta contaba con un grupo de investigación especializado en el uso de las TICs y las metodologías de Auditoría Continua.

8.2.3.5.1.2.6. Lo anterior, permitió sustentar objetivamente la conveniencia de contratar con la Universidad Nacional, sede Manizales, circunstancia que desacredita el cargo disciplinario imputado.

8.2.3.5.1.2.7. Sobre la escogencia del contratista, la misma AGR, en su informe final, señaló:



La entidad validó la idoneidad y experiencia de la contratista, de lo cual se pudo verificar su cumplimiento, de dicha valoración fue posible determinar que la misma estaba ajustada para el desarrollo del objeto contractual, el cual fue cumplido a cabalidad y pudiéndose verificar el recibo a satisfacción de las actividades contratadas, de las cuales existen los soportes correspondientes y el ingeniero de sistemas de la AGR pudo determinar su desarrollo.

[...]

5.7.3. Resultados

La Contraloría General del Quindío cumplió la normatividad que fundamenta la escogencia y modalidad de selección del proceso contractual, así como del contratista, validando para tal fin la idoneidad o experiencia de este, para el desarrollo del objeto contractual, de conformidad con el Decreto 1082 de 2015, lo que permitió realizar una selección objetiva.

8.2.3.5.1.2.8. De manera que la Universidad Nacional, sede Manizales, en su calidad de contratista, cumplía a cabalidad no solo con la capacidad jurídica sino con el requisito de idoneidad y experiencia para ejecutar el proyecto, describiéndose, en esos términos, el reproche disciplinario efectuado.

8.2.4. Conclusiones probatorias:

8.2.4.1. De conformidad con las probanzas debidamente incorporadas al presente proceso disciplinario, y el análisis que sobre estas realizó este Despacho, se logra desvirtuar en grado de certeza la existencia de irregularidades en los estudios previos de los contratos interadministrativos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021, en los términos expuestos en el cargo disciplinario, decayendo el juicio de adecuación, elemento *sine qua non* para predicar la responsabilidad disciplinaria.

8.2.4.2. Así las cosas, tal y como se tiene dicho en la abundante doctrina proferida en el seno de la PGN., ente máximo rector de la vigilancia de la conducta oficial de servidores públicos incluidos los de elección popular³², el concepto de "responsabilidad disciplinaria", deviene de cometer la falta, misma que se estructura, en un caso determinado, cuando concurren en ella tres elementos dogmáticos claramente identificados por el legislador, la jurisprudencia y la doctrina, i) la conducta típicamente antijurídica, ii) lo ilícitamente sustancial en la violación del deber funcional que se estima conculcado y, iii) la forma de culpabilidad, esto es, la culpa grave o gravísima por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento, o el dolo con sus componentes de conocimiento de lo ilícito, exigibilidad normativa de comportamiento diverso y voluntad.

8.2.4.3. Entonces, probada o demostrada la falta, surge la responsabilidad disciplinaria, misma que trae como inexorable consecuencia, la imposición de la sanción acorde con el régimen que en la materia trae consigo el CGD; pero, cierto es también, que desestructurada cualquiera de las categorías dogmáticas normativas que componen la falta, a la autoridad disciplinaria, no le asiste obligación distinta a la de absolver a los disciplinados y, ordenar el archivo definitivo de la actuación disciplinaria y por ende del respectivo expediente.

³² Así conforme Sentencia C-030 de 2023.



8.2.4.4. En este orden de ilación, este Despacho encuentra que, en el presente caso **NO** concurren los presupuestos para endilgar responsabilidad disciplinaria a los señores **LUIS FERNANDO MARQUEZ ALZATE, ANTONIO JOSÉ RESTREPO y AURA MARÍA ALVAREZ CIRO**, en sus condiciones de Contralor General del Quindío, Director Administrativo y Financiero y Profesional universitario Gr. 17 de la Contraloría General del Quindío, respectivamente, para la época de los hechos, como quiera que, no se logró probar el cargo disciplinario imputado a cada uno de ellos, consistente en haber suscrito, aprobado y revisado los estudios previos de los contratos interadministrativos Nos. 001 de 2020 y 001 de 2021, en contravía de los principios de economía y responsabilidad, propios de la contratación estatal, por lo que no se estructura la categoría de tipicidad disciplinaria.

8.2.4.5. Desvirtuada la tipicidad de la conducta disciplinada, por sustracción de materia, no se hace necesario el análisis de lo ilícitamente sustancial en la violación del deber funcional que se estimó conculcado, como tampoco el análisis de la forma de culpabilidad con que se estimó se cometió la conducta desde el punto de vista subjetivo.

En mérito de lo expuesto, el Procurador Delegado Disciplinario de Juzgamiento 4, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADO EL CARGO UNICO IMPUTADO y como consecuencia de ello **ABSOLVER DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA** al señor **LUIS FERNANDO MARQUEZ ALZATE**, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.257.685, quien ostentaba el cargo de **CONTRALOR GENERAL DEL QUINDÍO**, para el periodo 2020-2021, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADO EL CARGO UNICO IMPUTADO y como consecuencia de ello **ABSOLVER DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA** al señor **ANTONIO JOSÉ RESTREPO GÓMEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.556.521, quien, para la época de los hechos se desempeñaba como Director Administrativo y Financiero de la Contraloría General del Quindío, en los términos expuestos en el presente proveído.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADO EL CARGO UNICO IMPUTADO y como consecuencia de ello **ABSOLVER DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA** a la señora **AURA MARÍA ALVAREZ CIRO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.094.890.978, quien, para la época de los hechos ejercía el cargo de Profesional universitario Gr. 17 de la Contraloría General del Quindío, en atención al análisis que antecede, realizado por este Despacho.

CUARTO: Por la Secretaría de esta Delegada, **COMUNÍQUESE** esta providencia a los sujetos procesales, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 de la Ley 1952 de 2019; advirtiéndoles que, contra la misma no procede recurso alguno, de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 130 de la referida normatividad.

Las siguientes son las direcciones de los sujetos procesales que obran en el proceso:



Disciplinados / Apoderados	Correos Electrónicos
Luis Fernando Márquez Álzate	lfmarqueza@gmail.com
Antonio José Restrepo	Nito907@hotmail.com
Aura María Álvarez Ciro	Alvarezaura2017@hotmail.com
Jaime Andrés López Gutierrez (Apoderado de todos los investigados)	abogadojaimelopez@hotmail.com

QUINTO: Como quiera que la actuación disciplinaria tuvo inicio en un informe remitido por servidor público, contra la presente no procede recurso alguno.

SEXTO: Realizar los respectivos registros de la decisión en SIM.

SEPTIMO: Por la Secretaría de la Delegada realizar todos los trámites de rigor para lograr la ejecución y cumplimiento de esta decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DIOMEDES YATE CHINOME
Procurador Delegado Disciplinario de Juzgamiento 4

Proyectó: AMPA

