



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 1 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

TRAZABILIDAD No.	
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No.	2112 – (Antecedente 2466)
CUN SIREF	AC-80133-2018-25381
ENTIDAD AFECTADA	MUNICIPIO DE SAN PABLO DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR. NIT 890.480.203.6 Carrera 7 No. 17-73 telefax 097-6236028 ENTIDAD TERRITORIAL
CUANTÍA DE DAÑO	VEINTINUEVE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL TRES PESOS CON CUARENTA Y UN CENTAVOS (\$29.754.003,41)
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN , identificado con C.C. 8.826.598 Ex Alcalde de San Pablo (Bolívar) BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO , identificada con la CC No. 63.458.445, en su calidad de Tesorera Municipal de San Pablo Bolívar
TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES	SIN VINCULAR

ASUNTO

Estando en la oportunidad para proferir la decisión señalada en el artículo 46 de la Ley 610 de 2000, procede la **GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE BOLÍVAR**, de la Contraloría General de la República, conforme al artículo 48 ibídem a proferir FALLO dentro del presente proceso ordinario de responsabilidad Fiscal, 2112, el cual se adelanta por el manejo irregular de recursos públicos en el Municipio de **SAN PABLO DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR**.

FUNDAMENTOS DE DERECHO Y COMPETENCIA

La Contraloría General de la República, es competente para conocer, tramitar y decidir la presente actuación, de conformidad con la normativa que radicó en el ente fiscalizador, el ejercicio del control fiscal y la facultad de establecer la responsabilidad fiscal, como a continuación se relaciona:

- **Constitución Política de Colombia**, los artículos 6º y 122 a 124, que establecieron el principio de responsabilidad para los servidores del Estado y



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 2 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

para los particulares temporalmente revestidos de funciones públicas; artículos 267 (Reformado por el artículo primero del Acto Legislativo N°.04 de 18 de septiembre de 2019, por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal en Colombia); numeral 5 del artículo 268 (Reformado por el artículo segundo del Acto Legislativo N°.04 de 18 de septiembre de 2019, por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal en Colombia) y artículo 271 (Reformado por el artículo tercero del Acto Legislativo N°.04 de 18 de septiembre de 2019, por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal en Colombia).

- **Ley 42 de 1993**, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”; (Modificada parcialmente por el Decreto Ley 403 de 16 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”).
- **Decreto Ley 267 de 2000**, los artículos 5o. y 6o., los cuales definieron el marco general de las funciones que le corresponde ejecutar a la Contraloría General de la República; (Modificado parcialmente por el Decreto 2037 de 07 de noviembre de 2019, “Por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad”). (Modificado parcialmente por el Decreto 405 de 16 de marzo de 2020, “Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República”).
- **Ley 610 de 2000**, los artículos 40 y 41, que establecieron los presupuestos de orden material y procesal que deben verificarse en cada caso concreto para efectos de disponer la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal. (Modificada y adicionada parcialmente por el Decreto Ley 403 de 16 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”).
- **Ley 1474 de 2011**, los artículos 97 y siguientes, que introdujeron modificaciones a los procesos de responsabilidad fiscal, (Modificada y adicionada parcialmente por el Decreto Ley 403 de 16 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”).
- **Decreto 2037 de 2019**, “Por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad”. (Modificado parcialmente por el Decreto 405 de 16 de marzo de 2020, “Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República”).
- **Resolución Organizacional N°.REG-OGZ-0748-2020 de fecha 26 de febrero 2020** “Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones”.

Las demás normas que se citen e invoquen como tal en el cuerpo de esta providencia.

Bajo tal contexto normativo, le corresponde a la Gerencia Departamental Colegiada de Bolívar, la competencia para adoptar la presente decisión, de conformidad con lo normado en el artículo 267 de la Constitución Política, (Reformado por el artículo primero del Acto Legislativo N°.04 de 2019); los artículos 5, 6 y el adicionado artículo 64°G1 del Decreto Ley 267 de 22 de febrero de 2000 (“Por el cual se dictan normas



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 3 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones); artículo 3 (Numeral 6); artículo 6 (Numeral 5) artículo 8 y numeral segundo del artículo 22 de la Resolución Organizacional N°. REG-OGZ-0748-2020 de 26 de febrero 2020 (Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones).

Determinación de competencia, en la que se tiene en cuenta según lo dispuesto por el artículo 23 en concordancia con el artículo 12 de la citada Resolución Organizacional el **factor objetivo** en razón a que los recursos involucrados son del orden Nacional y el **factor territorial** atendiendo a que el lugar en donde se ejecutaron o debieron ejecutar los recursos públicos corresponde al MUNICIPIO DE CALAMAR, ejecución referida a la presupuestal

ANTECEDENTE

El recorrido que tuvo el presente antecedente, se puede resumir de la siguiente manera

Mediante Oficio 2017IE0035660, de fecha 27-04-2017, se traslada el antecedente No 2467 al Gerente Departamental Diego Pinzón, por parte de la Contralora Provincial ANGÉLICA PATRICIA MARTELO RODRÍGUEZ (Folio 162-165)

Mediante oficio 2017IE0045367 de fecha 01-02-2017 se procede a asignar para su estudio, el antecedente 2467, por parte del Gerente Departamental, Diego Pinzón a la Contralora Provincial ANGELICA PATRICIA RODRIGUEZ MARTELO (Folio 166)

Con oficio 2017IE0046407 de fecha 05-06-2017 se procede a asignar para su estudio, el antecedente 2467, por parte de la Contralora Provincial ANGELICA PATRICIA RODRIGUEZ MARTELO al funcionario, Abogado GULLERMO ALBERTO VALLEJO DÁVALOS (Folio 167)

HECHOS

“Se estableció que en la vigencia de 2015 la administración municipal concedió y canceló viáticos y gastos de viaje a los concejales, por valor de \$19.200.000, desconociendo que los concejales no son empleados públicos ni trabajadores oficiales sino servidores públicos elegidos popularmente para integrar el Concejo Municipal, sin vínculo laboral con el municipio en donde desempeñan sus funciones por lo tanto no tienen derecho a disfrutar de viáticos.

La anterior situación se presentó debido al desconocimiento de lo dispuesto en el Concepto de octubre 11 de 1986 del Consejo de Estado con No. De radicado 908-96, lo cual ocasionó el pago de viáticos a los concejales sin tener derecho a devengarlos afectando el presupuesto del Municipio en cuantía de 19.200.000 situación que obedece a las deficiencias en la aplicación de los mecanismos de control interno de la entidad”

NATURALEZA JURIDICA DE LA ENTIDAD AFECTADA

Según lo define la Ley 176 del 2 de junio de 1994, el Municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 4 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

Nombre: **MUNICIPIO DE SAN PABLO - DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR**

NIT: 890.480.203-6

Domicilio: MUNICIPIO DE SAN PABLO — DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.

ENTIDAD TERRITORIAL

Dirección: Carrera 7a No. 17-13- San Pablo - Bolívar

Telefax (097) 6236819

Email: contacteno@sanpablo-bolivar.gov.co

secretariadegobierno@sanpablo-bolivar.gov.co

Horario de atención: Lunes a Viernes 8:00 am a 12:00 pm y de 2:00 pm a 5:00 pm.

para todas las oficinas

DE LOS IMPUTADOS COMO PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES:

Se vincularon y se les imputó una presunta responsabilidad fiscal a través del Auto 1003 del 24 19/09/2023 de manera solidaria y a título de dolo a:

CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN, identificado con C.C. 8.826.598 Ex Alcalde de San Pablo (Bolívar)

BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, identificada con la CC No. 63.458.445, en su calidad de Tesorera Municipal de San Pablo Bolívar (Fl. 452)

CONSIDERACIONES GENERALES

La Contraloría General de la República, por mandato constitucional debe vigilar la gestión fiscal con el objeto de determinar la eventual afectación al patrimonio público.

En relación con esa atribución que desarrolla la Contraloría General de la República, la Constitución Política ordena:

“ARTICULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Ésta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.”

La misma Carta Política en el artículo 268 establece que el Contralor General de la República tiene como función:

“...5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.”

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define el concepto de gestión fiscal, así:



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 5 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

“...se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Respecto de la gestión fiscal la honorable Corte Constitucional, en sentencia C-840 de 2001, expresó:

“Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.

Por lo tanto, cuando alguna contraloría del país decide crear y aplicar un programa de control fiscal en una entidad determinada, debe actuar con criterio selectivo frente a los servidores públicos a vigilar, esto es, tiene que identificar puntualmente a quienes ejercen gestión fiscal dentro de la entidad, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás servidores. Lo cual es indicativo de que el control fiscal no se puede practicar in solidum o con criterio universal, tanto desde el punto de vista de los actos a examinar, como desde la óptica de los servidores públicos vinculados al respectivo ente. Circunstancia por demás importante si se tienen en cuenta las varias modalidades de asociación económica que suele asumir el Estado con los particulares en la fronda de la descentralización por servicios nacional y/o territorial. Eventos en los cuales la actividad fiscalizadora podrá encontrarse con empleados públicos, trabajadores oficiales o empleados particulares, sin que para nada importe su específica condición cuando quiera que los mismos tengan adscripciones de gestión fiscal dentro de las correspondientes entidades o empresas.”

En desarrollo del mandato constitucional que atribuye la facultad al Contralor General de la República de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal (artículo 268 de la Constitución Política) se expidió la Ley 610 de 2000 en la que se reguló el Proceso de Responsabilidad Fiscal y se establecieron los elementos que configuran dicha responsabilidad.

En la señalada Ley, se indica que el Proceso de Responsabilidad Fiscal tiene como finalidad determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal se genere un daño patrimonial al Estado, por la acción dolosa o gravemente culposa de ellos.

La Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-338 del 4 de junio de 2014, con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Ríos, ha manifestado como finalidad específica de la Responsabilidad Fiscal, la siguiente:

“Esta responsabilidad tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos”.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 6 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

La responsabilidad se establece a través del proceso de responsabilidad fiscal, el cual es una actuación administrativa encaminada a determinar si como consecuencia de una conducta activa u omisiva, atribuible a título de dolo o culpa grave, un servidor público o un particular que ejerza gestión fiscal o que actúe con ocasión de ésta respecto de los recursos públicos, causó o contribuyó en la generación de un daño o detrimento al patrimonio público y, en consecuencia, debe resarcir el mismo

Así lo dispone el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, según el cual:

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

Así mismo, la Ley 610 de 2000, en su artículo 5°, consagra los elementos de la responsabilidad fiscal, dados estos por:

- Una conducta dolosa o gravemente culposa que tiene que ser atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Del Daño Patrimonial al Estado:

De los tres elementos configuradores de la responsabilidad fiscal, el daño es el más importante y es uno de los requisitos o condiciones para dar inicio al proceso de responsabilidad fiscal.

El daño es el primer elemento para verificar cuando se pretende declarar una responsabilidad fiscal; nuestro ordenamiento constitucional y jurídico ha pretendido proteger, de manera especial, el Patrimonio Público, el cual deberá mantenerse indemne, frente a las actuaciones dolosas o gravemente culposas de las personas a quienes se les ha encomendado la función de realizar gestión fiscal y que podrían ocasionar su menoscabo.

Cuando se configure una lesión del patrimonio público, el mismo deberá ser resarcido por las personas que en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, hayan causado o contribuido a la generación del daño. Por el contrario, si el mismo no se afecta con sus actuaciones, no habrá lugar a declarar la responsabilidad fiscal.

Si no existe daño patrimonial al Estado, no puede configurarse esta clase de responsabilidad, puesto que la acción fiscal tiene un carácter resarcitorio y patrimonial, en cuanto busca la reparación del daño producto de la gestión fiscal irregular; en todo caso, si no se ha establecido la magnitud del daño se cuenta con la indagación preliminar para determinar la ocurrencia del mismo y su alcance.

La Ley 610 de 2000 lo define en los siguientes términos:

“Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado,



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 7 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” (Apartes tachados inexecutable, Sentencia C-340 del 9 de mayo de 2007, Expediente D-6536, Corte Constitucional. M.P. Rodrigo Escobar Gil)

El doctor Tamayo lo define como “...el menoscabo a las facultades jurídicas que tiene una persona para disfrutar un bien patrimonial o extrapatrimonial. Ese daño es indemnizable cuando en forma ilícita es causado por alguien diferente de la víctima”¹, mientras que el profesor De Cupis señala que el daño no es más que un “...perjuicio, es decir, aminoración o alteración de una situación favorable”². Por su parte, el doctor Henao lo identifica como “...la aminoración patrimonial de la víctima”³, y el tratadista Escobar Gil, lo determina como “...todo detrimento, menoscabo o perjuicio que a consecuencia de un acontecimiento determinado experimenta una persona en sus bienes espirituales, corporales o patrimoniales, sin importar que la causa sea un hecho humano, inferido por la propia víctima o por un tercero, o que la causa sea un hecho de la naturaleza”⁴.

De esta forma tenemos que, a pesar de la pluralidad de definiciones, todas ellas conservan unos elementos comunes los cuales se refieren al detrimento sufrido por el patrimonio de la víctima, como consecuencia de una acción u omisión ilícita generada por un tercero independiente a ella. Así pues, podemos señalar que el daño es el menoscabo o detrimento producido al patrimonio de la persona natural o jurídica o, a la persona en su ser mismo ya sea patrimonial o físico o, moral o extrapatrimonial, por parte de un tercero, producto de una conducta ilícita.

Si bien existe una homogeneidad respecto al concepto del daño, no cabe duda que éste en materia fiscal contempla unos elementos especiales que lo diferencian del daño en materia penal o civil.

Así, se requiere de un sujeto cualificado para su producción, ya que debe ser causado por un gestor fiscal (o un agente que “contribuya” “con ocasión” de la gestión fiscal al detrimento del erario de acuerdo a su “conexidad próxima y necesaria”). Así mismo, la acción dañosa, debe recaer única y exclusivamente sobre los bienes del Estado, escapando a su examen el menoscabo que sufran otros recursos que no sean los públicos.

De lo anterior, se sigue que el sujeto pasivo del daño sea el Estado, concebido este como persona jurídica en cuanto sujeto de derechos y obligaciones, respecto del cual y por esa condición, sólo es posible indemnizar el daño patrimonial o físico, y no el extrapatrimonial o moral⁵.

En suma, podemos decir que el daño en los Procesos de Responsabilidad Fiscal está referido al menoscabo, detrimento o perjuicio que sufre el patrimonio del Estado por causa de la acción u omisión de un gestor fiscal, o de la persona que determine dicho detrimento.

¹ TAMAYO JARAMILLO, Javier. Tratado de responsabilidad civil. Vol. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 326.

² DE CUPIS, A. El daño. Teoría general de la responsabilidad civil, cit., p. 81.

³ HENAO PÉREZ, Juan Carlos. El daño, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 84.

⁴ ESCOBAR GIL, Rodrigo. Responsabilidad contractual de la administración pública, Bogotá, Ed. Temis, 1989, p. 165.

⁵ Sobre este asunto la jurisprudencia ha precisado que: “...en lo que atañe al reconocimiento de perjuicios morales subjetivados cuya condena impuso el a quo, considera la Sala que la misma resulta improcedente, pues si se tiene en cuenta que este tipo de daño es aquél que “...incide en el ámbito particular de la personalidad humana en cuanto toca sentimientos íntimos tales como la pesadumbre, la aflicción, la soledad, la sensación de abandono o de impotencia que el evento dañoso le hubiese ocasionado a quien lo padece...” vivencias que “...varían de la misma forma como cambia la individualidad espiritual del hombre...” (12), es fácil concluir que esta clase de perjuicios no puede predicarse de una persona jurídica, invulnerable a estos sentimientos, que son los que en últimas abren paso al reconocimiento de esta clase de perjuicios” (Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá-Sala Civil, calendarada el 13 de septiembre de 2010, M. P. Dr.: Manuel Alfonso Zamudio Mora, Proceso No. 11001310304200300577 01).



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 8 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

El daño tiene como características, la de ser cierto, esto es, que sea objetivamente verificable⁶, en relación inversamente proporcional con el denominado daño eventual, el cual no es indemnizable⁷; que sea especial, en relación con su origen; anormal, al no tomar en cuenta el desgaste natural de las cosas producto del paso del tiempo, y cuantificable por valorar económicamente el costo del perjuicio.

El daño patrimonial al Estado, fue analizado por la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001, determinando que el mismo debe comportar una serie de características para que pueda ser considerado como tal:

“Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio.”

En la misma sentencia la Corte Constitucional ha señalado que *“si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad”*, posición que también ha compartido el Consejo de Estado al manifestar que *“el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal”* (Sección Primera, Sentencia del 16 de febrero de 2012, Radicación: 25000-23-24-000-2001-00064-01, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno).

De la misma forma, la Doctrina ha sido reiterativa en considerar el daño como el primer elemento de la responsabilidad fiscal. Sólo después de estructurado y probado el daño se puede establecer los demás elementos, empezando por la conducta.

Al respecto, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en concepto 0070A del 15 de enero de 2001, señaló sobre el daño:

“De los tres elementos anteriores, el daño es el elemento más importante. A partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal. Si no hay daño no puede existir responsabilidad. Con esta lógica, el artículo 40 de la ley 610 dispone que el proceso de responsabilidad fiscal se apertura cuando se encuentra establecida la existencia del daño, es decir, se requiere que exista certeza sobre la existencia de éste para poder iniciar el proceso de responsabilidad fiscal...”

En el concepto EE 9273 del 14 de febrero de 2006 la Oficina Jurídica de la Contraloría sostuvo respecto al daño al patrimonio del Estado:

“Así mismo vemos que, la existencia del daño es condición de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, tal como consta en los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000 transcritos, de lo contrario, procederá el adelantamiento de una indagación preliminar por el término de seis (6) meses”.

Allí mismo se afirma:

“Con base en la normatividad antes descrita la Oficina Jurídica realizó un estudio sobre el daño patrimonial al Estado, proferido mediante el oficio 0070A de 15 de enero de 2001, en el cual citaremos algunos aspectos

⁶ En profesor Tamayo señala que existe certeza del daño "...cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante" (TAMAYO JARAMILLO, Javier. Tratado de responsabilidad civil. Vol. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 339).

⁷ Sobre el llamado daño eventual el profesor Henao ha señalado que ocurre cuando existe "certeza de que el daño no se produjo ni se producirá, razón por la cual se califica de eventual, porque no se puede asegurar que hay aminoración patrimonial (...). Se puede entonces afirmar que el perjuicio es cierto cuando la situación sobre la cual el juez va a pronunciarse le permite inferir que se extenderá hacia el futuro, y que es eventual cuando la situación que refleja "el perjuicio" no existe ni se presentará luego" (HENAÓ PÉREZ, Juan Carlos. El daño, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 139).



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 9 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

relativos al objeto de su consulta, a saber: “IV. EL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. (...) 2. Certeza del daño. Desde los principios generales de responsabilidad es necesario destacar que el daño debe ser cierto. Se entiende que «el daño es cierto cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante”.

Siendo también importante mencionar del concepto al que hacemos referencia que:

“De otra parte, vale la pena citar la Sentencia SU-620, 13 de noviembre de 1996, Expediente T-84714, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell, en la cual la Honorable Corte Constitucional, precisó: “Para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio”.

En el mismo concepto se manifestó:

“En este orden jurídico, el daño siempre estará representado en el menoscabo del patrimonio público cualquiera que fuere su connotación y para efectos de la imputación de la responsabilidad fiscal, el mismo debe darse en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta. Para la estimación del daño debemos acudir a los principios generales de la responsabilidad, por tanto, para valorarlo debe tenerse en cuenta que el mismo ha de ser cierto, especial, anormal, cuantificable y con arreglo a su real magnitud. Se entiende que el daño es cierto cuando aparece evidencia que la actuación u omisión del servidor público o particular ha generado una afectación al patrimonio público. Dicho en otras palabras, existe certeza del daño, cuando obra prueba que permita establecer que existe un menoscabo de los dineros o bienes públicos, por tanto, es viable cuantificar esa disminución patrimonial y endilgárselo a quien con su conducta activa u omisiva lo causó”.

Así las cosas, puede señalarse que, aunque el daño en material fiscal sigue en principio los lineamientos jurisprudenciales y doctrinales establecidos para el daño en general, tiene unos elementos exclusivos que lo separan de éste y lo diferencia de otras clases de daño. Es además la nota primaria y fundamental para establecer la existencia o inexistencia de la Responsabilidad Fiscal, ya que, sin la producción de este, no tiene razón de ser la Acción Fiscal, en tanto que esta es resarcitoria al perseguir la compensación del daño causado al Estado por parte del gestor fiscal.

Conducta dolosa o gravemente culposa

La conducta a partir de la cual debe analizarse la responsabilidad fiscal se establece como un comportamiento activo u omisivo, doloso o gravemente culposo de un agente que realiza gestión fiscal. Este elemento se refiere a la potestad funcional, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal en ejercicio de la cual, o con ocasión de ella, genere o contribuya en la causación de un daño al patrimonio del Estado. En este sentido la Corte Constitucional, en Sentencia SU-620 de 1996, expresó: “...dicha especie de responsabilidad es de carácter subjetivo porque para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa”.

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la gestión fiscal de la siguiente manera:

“... es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 10 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

La Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2001 señaló que este elemento de la responsabilidad fiscal *“constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata”,* aclarando además que *“involucra a todos los servidores públicos que tengan poder decisorio sobre los bienes o rentas del Estado. Criterios éstos que en lo pertinente cobijan a los particulares que manejen fondos o bienes del Estado”.*

De allí que dicha Corte señalara que: *“el sujeto pasivo dentro del proceso de responsabilidad fiscal sólo puede ser aquel quien tenga la calidad de gestor fiscal en los términos que señala la ley”* (Sentencia C-131 de 2003), posición que ha llevado a que el Consejo de Estado asuma la gestión fiscal como el *“presupuesto sine qua non para determinar la responsabilidad fiscal”* (Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 26 de agosto de 2004, Radicación: 05001-23-31-000-1997-2093 01; Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Por ello la Jurisprudencia Constitucional es reiterativa en señalar que: *“El proceso de responsabilidad fiscal se origina única y exclusivamente del ejercicio de una gestión fiscal, esto es, de la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos”* (Sentencia C-382 de 2008) Siempre que se impute responsabilidad fiscal en un proceso ordinario (Ley 610 de 2000)³² o se emita un auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal en el proceso verbal (Ley 1474 de 2011), deben enmarcarse las acciones o actividades del gestor fiscal en el rango de dolo o culpa grave, sustentado en la base probatoria recaudada, cuyo análisis justifique la calificación de la conducta.

La doctrina especializada en el tema de la responsabilidad fiscal ha señalado que existe culpa fiscal, es decir culpa grave, cuando el agente, actúa en contravía de los principios de la gestión fiscal⁸, o de los principios de la función pública⁹, al exponer lo siguiente:

*“En tal sentido hemos considerado que en lo relativo a la determinación de la responsabilidad fiscal, la culpa se concreta en la violación de tales principios o en la violación de los principios rectores de la responsabilidad administrativa, considerando además que los encargados de tal gestión tienen la carga probatoria de acreditar la diligencia y cuidado en el desarrollo de la misma”.*¹⁰

Igualmente, se ha indicado al respecto que, no basta con la simple violación de los Principios Constitucionales, de la gestión fiscal y de la función administrativa, ya que además debe verificarse el incumplimiento de un deber legal directo, al señalar que:

*“La culpa fiscal implicará siempre la violación de los principios de gestión fiscal, pero la determinación de la misma exigirá siempre, identificar una norma imperativa que imponga un deber de conducta al gestor fiscal, norma cuyo incumplimiento permitirá determinar con certeza la existencia de culpa fiscal”*¹¹.

Por lo anterior, resulta claro para este Despacho, que la culpa en materia de responsabilidad fiscal plantea dos asuntos, por un lado la determinación del incumplimiento de un deber objetivo (establecido en la ley) por parte del agente fiscal, según lo dispuesto en los artículos 6, 90 y 123

⁸ El Inciso 3 del artículo 267 de la Constitución Nacional, señala como principio de la Gestión Fiscal la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

⁹ Artículo 209 de la Constitución Política, desarrollados por el Artículo 3 del CCA.

¹⁰ RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel, y CÁRDENAS, Erick. *Procesos de Responsabilidad de Competencia de las Contralorías, serie borradores de investigación, Universidad del Rosario, Bogotá, 2002. Págs. 48 y 49.*

¹¹ RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel; CÁRDENAS, Erick y NARANJO GÁLVEZ, Rodrigo. *Cuatro Tesis Sobre Responsabilidad Fiscal-El Concepto de Culpa en la Responsabilidad Fiscal. Revista Sínderesis No. 7. Ed. Auditoría General de la República. Págs. 25-26.*



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 11 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

de la Constitución Política, los cuales prescriben la responsabilidad de los funcionarios públicos, estudio que además debe realizarse bajo el criterio principalista dispuesto en la Norma Superior en los artículos 209 y 267, respecto de los principios fiscales y de la función pública. Por otra parte, supone el examen del contenido volitivo decantado en el gestor fiscal, el cual está condicionado tanto por la estructura y conocimientos que este posee, como por la exteriorización de su comportamiento.

Ahora bien, en lo que respecta al dolo, este ha sido entendido como la intención positiva de infligir un daño.

Así las cosas, tenemos que a la hora de probar la culpa grave en el proceso de responsabilidad fiscal debemos identificar la norma (entendida esta en el sentido lato) desatendida por el sujeto pasivo del proceso fiscal, como primera medida, para posteriormente realizar una valoración respecto del grado de intensidad que implica tal inobservancia a fin de establecer si esta vulnera la atención que un hombre de cuidado debe de tener en sus propios negocios como medida comparativa.

Por otro lado, la prueba del dolo se encuentra condicionada al establecimiento de la existencia del elemento volitivo, o intencional obrante en el individuo causante del daño, y del elemento cognitivo o de conocimiento de la ilicitud de su obrar, para que proceda la calificación de la conducta del presunto responsable fiscal a título de dolo.

El nexa causal entre el daño y la conducta

Por tal se entiende el vínculo que permite concluir que el daño que se causa al patrimonio del Estado, es el efecto necesario de un hecho del servidor público o del particular que administra bienes públicos; es decir, es la conexión lógica que lleva a deducir que el detrimento sufrido es resultado del hecho que generó el servidor público o el particular con dolo o culpa grave, en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ella.

El artículo 5° de la Ley 610 de 2000, dispone que el daño, la conducta dolosa o gravemente culposa y el nexa causal, son requisitos necesarios, para deducir la responsabilidad fiscal respecto a una persona natural, o jurídica, de origen privado, que ejerza funciones de gestión fiscal.

Sobre el nexa causal se ha dicho que este "...consiste en la imputación de un resultado a la conducta o acción humana bien sea con fundamento en factor subjetivo de atribución (culpa o dolo) o con base en el riesgo."¹²

Tenemos, entonces, que este se refiere a la relación causal que se predica entre la conducta y el daño, la cual puede ser, no solo de origen fáctico, sino que también puede darse en el plano jurídico. Esto en la medida que la producción de un resultado no sólo se determina mediante la realización de una acción positiva en el mundo exterior, sino que también puede ser producto de una manifestación intelectual que proyecta sus resultados mediante la modificación del mundo sensible.

Así mismo, la causa de un resultado no solo es atribuible al ejercicio de una acción positiva o intelectual, sino que también puede producirse por la omisión de una atribución jurídica por parte

¹² Parra Gúzman, M. F. (2010). *Responsabilidad civil*. Bogotá D.C.: Ed. Ediciones Doctrina y Ley, p. 156.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 12 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

del obligado de la misma, la cual trae como consecuencia la producción del resultado lesivo del daño.

El nexa causal, a lo largo de su desarrollo dogmático y jurisprudencial, ha tratado de ser explicado a través de diferentes teorías dentro de las cuales se cuenta como las más influyentes: i) la teoría de la equivalencia de las condiciones¹³; ii) la teoría de la causa próxima; iii) la teoría de la causalidad adecuada¹⁴ y iv) la teoría de la imputación objetiva, siendo la más aplicada en la actualidad, para los casos de responsabilidad civil contractual y extracontractual, la teoría de la causalidad adecuada.

Esta última teoría, al igual que la equivalencia de las condiciones, toma en cuenta todas las condiciones que pudieron originar el daño, para luego mediante la aplicación de las reglas de la experiencia y de la sana crítica, así como la aplicación de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, establecer de manera argumentada, cuál de todas estas, resulta la más adecuada para la producción del daño¹⁵.

No obstante, en la medida que los resultados provenientes de la omisión no pueden ser explicados por la inacción, ya que la transformación física no puede provenir de una no acción pura¹⁶, debe predicarse, en estos casos, que la relación entre la conducta y el daño, se da por medio de la imputación o atribución jurídica de un resultado y no mediante el examen del hecho físico productor del resultado, ya que en este caso no existe una acción física.

Así, en todo caso, ya sea producto de una acción o de una omisión, debe establecerse que la misma es el origen del daño, ya como condición adecuada o como imputación de la omisión, para poderse deducir responsabilidad fiscal respecto al presunto responsable, siendo imposible fallar en contra de este cuando tal elemento carezca de demostración.

El nexa causal entre los dos elementos anteriores, como su nombre lo indica, se refiere a la relación de causalidad (causa-efecto), que debe existir de manera determinante entre la conducta desplegada por quien ejerció la gestión fiscal y el daño ocasionado a los intereses patrimoniales del Estado; habrá entonces, relación de causalidad, cuando el hecho del gestor fiscal o de quien haya actuado con ocasión de la gestión fiscal, es la causa directa del daño o haya contribuido a él y sin el cual, éste no se habría producido

CONSIDERACIONES GENERALES

13 "Según esa teoría, todos los elementos que han condicionado el daño son equivalentes (Corte de Casación. 1° Sala Civil, 2 de Julio de 2002, Bull. Civ. I, N° 182). Faltando cualquiera de ellos, el daño no se habría producido. Por lo tanto, si todos son condiciones del daño, todos son causa del mismo. La causa es, entonces, toda condición sine qua non: eliminada la causa, la consecuencia desaparece" (le Tourneau, P. (2004). La responsabilidad civil. (J. Tamayo Jaramillo, Trad.) Bogotá D.C.: Legis. p. 79).

14 "..., hay causalidad adecuada cuando una condición es por naturaleza, en el curso habitual de las cosas y según la experiencia de la vida, capaz de producir el efecto que se ha realizado." (Ibidem, 82).

15 Según lo señala el doctor Javier Tamayo, dicha tesis sería la preferida en su aplicación tanto en la jurisdicción ordinaria, como en la contenciosa administrativa al señalar que "En el fallo de septiembre 13 de 2002, la Corte, en un caso de responsabilidad acoge sin reserva la teoría de la causalidad adecuada. Según lo visto al analizar la prueba del nexa causal en la responsabilidad médica del Estado, el Consejo de Estado en forma reiterada también aplica la misma teoría, de donde puede colegirse que tanto en derecho civil como en administrativo es esa la teoría dominante." (Tamayo Jaramillo, J. (2013). Tratado de responsabilidad civil (Vol. I). Bogotá: Legis. p. 393).

16 Sobre este asunto puede verse la Sentencia del Consejo de Estado del 19 de noviembre de 2015, en la cual se señala al respecto lo siguiente: "Si se tiene en cuenta que la comprensión mayoritaria —aunque deba darse cuenta de la existencia de pareceres discrepantes— niega que las omisiones puedan ser causa, en un sentido estrictamente natural u ontológico, de un resultado, como lo han señalado, por vía de ejemplo, MIR PUIG y JESCHECK, de la siguiente manera: "resulta imposible sostener que un resultado positivo pueda haber sido causado, en el sentido de las ciencias de la naturaleza, por un puro no hacer (ex nihilo nihil fit)" (énfasis en el texto original), sostiene aquél; "La causalidad, como categoría del ser, requiere una fuente real de energía que sea capaz de conllevar un despliegue de fuerzas, y ello falta precisamente en la omisión ("ex nihilo nihil fit)"; afirma éste. Cfr. Oriol Mir Puigpelat, cit., pp. 241-242. Sin embargo, la tantas veces aludida distinción categorial entre causalidad e imputación permite explicar, precisamente, de forma mucho más coherente que si no se parte de la anotada diferenciación, la naturaleza del razonamiento que está llamado a efectuar el Juez de lo Contencioso Administrativo cuando se le llama a dilucidar si la responsabilidad del Estado debe quedar comprometida como secuela no ya de una actuación positiva, sino como consecuencia de una omisión de la entidad demandada, pues aunque se admita que dicha conducta omisiva fenomenológicamente no puede dar lugar a la producción de un resultado positivo —de un daño—, ello no significa, automáticamente, que no pueda generar responsabilidad extracontractual que deba ser asumida por el omitente. Pero esa cuestión constituirá un asunto no de causalidad, sino de imputación." (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C. P. Dra.: Marta Nubia Velásquez Rico; proferida el 19 de noviembre de 2015; Radicación Número: 25000-23-26-000-2003-01435-02(33967).



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 13 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

La Contraloría General de la República, por mandato constitucional debe vigilar la gestión fiscal con el objeto de determinar la eventual afectación al patrimonio público.

En relación con esa atribución que desarrolla la Contraloría General de la República, la Constitución Política ordena:

“ARTICULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Ésta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.”

La misma Carta Política en el artículo 268 establece que el Contralor General de la República tiene como función:

“...5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.”

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define el concepto de gestión fiscal, así:

“...se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Respecto de la gestión fiscal la honorable Corte Constitucional, en sentencia C-840 de 2001, expresó:

“Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.

Por lo tanto, cuando alguna contraloría del país decide crear y aplicar un programa de control fiscal en una entidad determinada, debe actuar con criterio selectivo frente a los servidores públicos a vigilar, esto es, tiene que identificar puntualmente a quienes ejercen gestión fiscal dentro de la entidad, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás servidores. Lo cual es indicativo de que el control fiscal no se puede practicar in solidum o con criterio universal, tanto desde el punto de vista de los actos a examinar, como desde la óptica de los servidores públicos vinculados al respectivo ente. Circunstancia por demás importante si se tienen en cuenta las varias modalidades de asociación económica que suele asumir el Estado con los particulares en la fronda de la descentralización por servicios nacional y/o territorial. Eventos en los cuales



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 14 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

la actividad fiscalizadora podrá encontrarse con empleados públicos, trabajadores oficiales o empleados particulares, sin que para nada importe su específica condición cuando quiera que los mismos tengan adscripciones de gestión fiscal dentro de las correspondientes entidades o empresas."

En desarrollo del mandato constitucional que atribuye la facultad al Contralor General de la República de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal (artículo 268 de la Constitución Política) se expidió la Ley 610 de 2000 en la que se reguló el Proceso de Responsabilidad Fiscal y se establecieron los elementos que configuran dicha responsabilidad.

En la señalada Ley, se indica que el Proceso de Responsabilidad Fiscal tiene como finalidad determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal se genere un daño patrimonial al Estado, por la acción dolosa o gravemente culposa de ellos.

La Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-338 del 4 de junio de 2014, con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Ríos, ha manifestado como finalidad específica de la Responsabilidad Fiscal, la siguiente:

"Esta responsabilidad tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos".

La responsabilidad se establece a través del proceso de responsabilidad fiscal, el cual es una actuación administrativa encaminada a determinar si como consecuencia de una conducta activa u omisiva, atribuible a título de dolo o culpa grave, un servidor público o un particular que ejerza gestión fiscal o que actúe con ocasión de ésta respecto de los recursos públicos, causó o contribuyó en la generación de un daño o detrimento al patrimonio público y, en consecuencia, debe resarcir el mismo

Así lo dispone el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, según el cual:

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

Así mismo, la Ley 610 de 2000, en su artículo 5°, consagra los elementos de la responsabilidad fiscal, dados estos por:

- Una conducta dolosa o gravemente culposa que tiene que ser atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Del Daño Patrimonial al Estado:

De los tres elementos configuradores de la responsabilidad fiscal, el daño es el más importante y es uno de los requisitos o condiciones para dar inicio al proceso de responsabilidad fiscal.

El daño es el primer elemento para verificar cuando se pretende declarar una responsabilidad fiscal; nuestro ordenamiento constitucional y jurídico ha pretendido proteger, de manera especial, el Patrimonio Público, el cual deberá mantenerse indemne, frente a las actuaciones



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 15 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

dolosas o gravemente culposas de las personas a quienes se les ha encomendado la función de realizar gestión fiscal y que podrían ocasionar su menoscabo.

Cuando se configure una lesión del patrimonio público, el mismo deberá ser resarcido por las personas que en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, hayan causado o contribuido a la generación del daño. Por el contrario, si el mismo no se afecta con sus actuaciones, no habrá lugar a declarar la responsabilidad fiscal.

Si no existe daño patrimonial al Estado, no puede configurarse esta clase de responsabilidad, puesto que la acción fiscal tiene un carácter resarcitorio y patrimonial, en cuanto busca la reparación del daño producto de la gestión fiscal irregular; en todo caso, si no se ha establecido la magnitud del daño se cuenta con la indagación preliminar para determinar la ocurrencia del mismo y su alcance.

La Ley 610 de 2000 lo define en los siguientes términos:

“Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” (Apartes tachados inexequibles, Sentencia C-340 del 9 de mayo de 2007, Expediente D-6536, Corte Constitucional. M.P. Rodrigo Escobar Gil)

El doctor Tamayo lo define como “...el menoscabo a las facultades jurídicas que tiene una persona para disfrutar un bien patrimonial o extrapatrimonial. Ese daño es indemnizable cuando en forma ilícita es causado por alguien diferente de la víctima”¹⁷, mientras que el profesor De Cupis señala que el daño no es más que un “...perjuicio, es decir, aminoración o alteración de una situación favorable”¹⁸. Por su parte, el doctor Henao lo identifica como “...la aminoración patrimonial de la víctima”¹⁹, y el tratadista Escobar Gil, lo determina como “...todo detrimento, menoscabo o perjuicio que a consecuencia de un acontecimiento determinado experimenta una persona en sus bienes espirituales, corporales o patrimoniales, sin importar que la causa sea un hecho humano, inferido por la propia víctima o por un tercero, o que la causa sea un hecho de la naturaleza”²⁰.

De esta forma tenemos que, a pesar de la pluralidad de definiciones, todas ellas conservan unos elementos comunes los cuales se refieren al detrimento sufrido por el patrimonio de la víctima, como consecuencia de una acción u omisión ilícita generada por un tercero independiente a ella. Así pues, podemos señalar que el daño es el menoscabo o detrimento producido al patrimonio de la persona natural o jurídica o, a la persona en su ser mismo ya sea patrimonial o físico o, moral o extrapatrimonial, por parte de un tercero, producto de una conducta ilícita.

¹⁷ TAMAYO JARAMILLO, Javier. *Tratado de responsabilidad civil*. Vol. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 326.

¹⁸ DE CUPIS, A. *El daño. Teoría general de la responsabilidad civil*, cit., p. 81.

¹⁹ HENAO PÉREZ, Juan Carlos. *El daño*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 84.

²⁰ ESCOBAR GIL, Rodrigo. *Responsabilidad contractual de la administración pública*, Bogotá, Ed. Temis, 1989, p. 165.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 16 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Si bien existe una homogeneidad respecto al concepto del daño, no cabe duda que éste en materia fiscal contempla unos elementos especiales que lo diferencian del daño en materia penal o civil.

Así, se requiere de un sujeto cualificado para su producción, ya que debe ser causado por un gestor fiscal (o un agente que “contribuya” “con ocasión” de la gestión fiscal al detrimento del erario de acuerdo a su “conexidad próxima y necesaria”). Así mismo, la acción dañosa, debe recaer única y exclusivamente sobre los bienes del Estado, escapando a su examen el menoscabo que sufran otros recursos que no sean los públicos.

De lo anterior, se sigue que el sujeto pasivo del daño sea el Estado, concebido este como persona jurídica en cuanto sujeto de derechos y obligaciones, respecto del cual y por esa condición, sólo es posible indemnizar el daño patrimonial o físico, y no el extrapatrimonial o moral²¹.

En suma, podemos decir que el daño en los Procesos de Responsabilidad Fiscal está referido al menoscabo, detrimento o perjuicio que sufre el patrimonio del Estado por causa de la acción u omisión de un gestor fiscal, o de la persona que determine dicho detrimento.

El daño tiene como características, la de ser cierto, esto es, que sea objetivamente verificable²², en relación inversamente proporcional con el denominado daño eventual, el cual no es indemnizable²³; que sea especial, en relación con su origen; anormal, al no tomar en cuenta el desgaste natural de las cosas producto del paso del tiempo, y cuantificable por valorar económicamente el costo del perjuicio.

El daño patrimonial al Estado, fue analizado por la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001, determinando que el mismo debe comportar una serie de características para que pueda ser considerado como tal:

“Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio.”

En la misma sentencia la Corte Constitucional ha señalado que “si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad”, posición que también ha compartido el Consejo de Estado al manifestar que “el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal” (Sección Primera, Sentencia del 16 de febrero de 2012, Radicación: 25000-23-24-000-2001-00064-01, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

²¹ Sobre este asunto la jurisprudencia ha precisado que: “...en lo que atañe al reconocimiento de perjuicios morales subjetivados cuya condena impuso el a quo, considera la Sala que la misma resulta improcedente, pues si se tiene en cuenta que este tipo de daño es aquél que “...incide en el ámbito particular de la personalidad humana en cuanto toca sentimientos íntimos tales como la pesadumbre, la aflicción, la soledad, la sensación de abandono o de impotencia que el evento dañoso le hubiese ocasionado a quien lo padece...” vivencias que “...varían de la misma forma como cambia la individualidad espiritual del hombre...” (12), es fácil concluir que esta clase de perjuicios no puede predicarse de una persona jurídica, invulnerable a estos sentimientos, que son los que en últimas abren paso al reconocimiento de esta clase de perjuicios” (Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá-Sala Civil, calendada el 13 de septiembre de 2010, M. P. Dr.: Manuel Alfonso Zamudio Mora, Proceso No. 110013103040200300577 01).

²² En profesor Tamayo señala que existe certeza del daño “...cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante” (TAMAYO JARAMILLO, Javier. Tratado de responsabilidad civil. Vol. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 339).

²³ Sobre el llamado daño eventual el profesor Henao ha señalado que ocurre cuando existe “certeza de que el daño no se produjo ni se producirá, razón por la cual se califica de eventual, porque no se puede asegurar que hay aminoración patrimonial (...) Se puede entonces afirmar que el perjuicio es cierto cuando la situación sobre la cual el juez va a pronunciarse le permite inferir que se extenderá hacia el futuro, y que es eventual cuando la situación que refleja “el perjuicio” no existe ni se presentará luego” (HENAÓ PÉREZ, Juan Carlos. El daño, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 139).



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 17 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

De la misma forma, la Doctrina ha sido reiterativa en considerar el daño como el primer elemento de la responsabilidad fiscal. Sólo después de estructurado y probado el daño se puede establecer los demás elementos, empezando por la conducta.

Al respecto, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en concepto 0070A del 15 de enero de 2001, señaló sobre el daño:

“De los tres elementos anteriores, el daño es el elemento más importante. A partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal. Si no hay daño no puede existir responsabilidad. Con esta lógica, el artículo 40 de la ley 610 dispone que el proceso de responsabilidad fiscal se apertura cuando se encuentra establecida la existencia del daño, es decir, se requiere que exista certeza sobre la existencia de éste para poder iniciar el proceso de responsabilidad fiscal...”.

En el concepto EE 9273 del 14 de febrero de 2006 la Oficina Jurídica de la Contraloría sostuvo respecto al daño al patrimonio del Estado:

“Así mismo vemos que, la existencia del daño es condición de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, tal como consta en los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000 transcritos, de lo contrario, procederá el adelantamiento de una indagación preliminar por el término de seis (6) meses”.

Allí mismo se afirma:

“Con base en la normatividad antes descrita la Oficina Jurídica realizó un estudio sobre el daño patrimonial al Estado, proferido mediante el oficio 0070A de 15 de enero de 2001, en el cual citaremos algunos aspectos relativos al objeto de su consulta, a saber: “IV. EL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. (...) 2. Certeza del daño. Desde los principios generales de responsabilidad es necesario destacar que el daño debe ser cierto. Se entiende que «el daño es cierto cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante”.

Siendo también importante mencionar del concepto al que hacemos referencia que:

“De otra parte, vale la pena citar la Sentencia SU-620, 13 de noviembre de 1996, Expediente T-84714, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell, en la cual la Honorable Corte Constitucional, precisó: “Para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio”.

En el mismo concepto se manifestó:

“En este orden jurídico, el daño siempre estará representado en el menoscabo del patrimonio público cualquiera que fuere su connotación y para efectos de la imputación de la responsabilidad fiscal, el mismo debe darse en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta. Para la estimación del daño debemos acudir a los principios generales de la responsabilidad, por tanto, para valorarlo debe tenerse en cuenta que el mismo ha de ser cierto, especial, anormal, cuantificable y con arreglo a su real magnitud. Se entiende que el daño es cierto cuando aparece evidencia que la actuación u omisión del servidor público o particular ha generado una afectación al patrimonio público. Dicho en otras palabras, existe certeza del daño, cuando obra prueba que permita establecer que existe un menoscabo de los dineros o bienes públicos, por tanto, es viable cuantificar esa disminución patrimonial y endilgárselo a quien con su conducta activa u omisiva lo causó”.

Así las cosas, puede señalarse que, aunque el daño en material fiscal sigue en principio los lineamientos jurisprudenciales y doctrinales establecidos para el daño en general, tiene unos elementos exclusivos que lo separan de éste y lo diferencia de otras clases de daño. Es además



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 18 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

la nota primaria y fundamental para establecer la existencia o inexistencia de la Responsabilidad Fiscal, ya que, sin la producción de este, no tiene razón de ser la Acción Fiscal, en tanto que esta es resarcitoria al perseguir la compensación del daño causado al Estado por parte del gestor fiscal.

Conducta dolosa o gravemente culposa

La conducta a partir de la cual debe analizarse la responsabilidad fiscal se establece como un comportamiento activo u omisivo, doloso o gravemente culposo de un agente que realiza gestión fiscal. Este elemento se refiere a la potestad funcional, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal en ejercicio de la cual, o con ocasión de ella, genere o contribuya en la causación de un daño al patrimonio del Estado. En este sentido la Corte Constitucional, en Sentencia SU-620 de 1996, expresó: “...dicha especie de responsabilidad es de carácter subjetivo porque para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa”.

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la gestión fiscal de la siguiente manera:

“... es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

La Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2001 señaló que este elemento de la responsabilidad fiscal “constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata”, aclarando además que “involucra a todos los servidores públicos que tengan poder decisorio sobre los bienes o rentas del Estado. Criterios éstos que en lo pertinente cobijan a los particulares que manejen fondos o bienes del Estado”.

De allí que dicha Corte señalara que: “el sujeto pasivo dentro del proceso de responsabilidad fiscal sólo puede ser aquel quien tenga la calidad de gestor fiscal en los términos que señala la ley” (Sentencia C-131 de 2003), posición que ha llevado a que el Consejo de Estado asuma la gestión fiscal como el “presupuesto sine qua non para determinar la responsabilidad fiscal” (Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 26 de agosto de 2004, Radicación: 05001-23-31-000-1997-2093 01; Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Por ello la Jurisprudencia Constitucional es reiterativa en señalar que: “El proceso de responsabilidad fiscal se origina única y exclusivamente del ejercicio de una gestión fiscal, esto es, de la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos” (Sentencia C-382 de 2008)

Siempre que se impute responsabilidad fiscal en un proceso ordinario (Ley 610 de 2000)³² o se emita un auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal en el proceso verbal (Ley 1474 de 2011), deben enmarcarse las acciones o actividades del gestor fiscal en el rango de dolo o culpa grave, sustentado en la base probatoria recaudada, cuyo análisis justifique la calificación de la conducta.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 19 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

La doctrina especializada en el tema de la responsabilidad fiscal ha señalado que existe culpa fiscal, es decir culpa grave, cuando el agente, actúa en contravía de los principios de la gestión fiscal²⁴, o de los principios de la función pública²⁵, al exponer lo siguiente:

*“En tal sentido hemos considerado que en lo relativo a la determinación de la responsabilidad fiscal, la culpa se concreta en la violación de tales principios o en la violación de los principios rectores de la responsabilidad administrativa, considerando además que los encargados de tal gestión tienen la carga probatoria de acreditar la diligencia y cuidado en el desarrollo de la misma”.*²⁶

Igualmente, se ha indicado al respecto que, no basta con la simple violación de los Principios Constitucionales, de la gestión fiscal y de la función administrativa, ya que además debe verificarse el incumplimiento de un deber legal directo, al señalar que:

*“La culpa fiscal implicará siempre la violación de los principios de gestión fiscal, pero la determinación de la misma exigirá siempre, identificar una norma imperativa que imponga un deber de conducta al gestor fiscal, norma cuyo incumplimiento permitirá determinar con certeza la existencia de culpa fiscal”.*²⁷

Por lo anterior, resulta claro para este Despacho, que la culpa en materia de responsabilidad fiscal plantea dos asuntos, por un lado la determinación del incumplimiento de un deber objetivo (establecido en la ley) por parte del agente fiscal, según lo dispuesto en los artículos 6, 90 y 123 de la Constitución Política, los cuales prescriben la responsabilidad de los funcionarios públicos, estudio que además debe realizarse bajo el criterio principalista dispuesto en la Norma Superior en los artículos 209 y 267, respecto de los principios fiscales y de la función pública. Por otra parte, supone el examen del contenido volitivo decantado en el gestor fiscal, el cual está condicionado tanto por la estructura y conocimientos que este posee, como por la exteriorización de su comportamiento.

Ahora bien, en lo que respecta al dolo, este ha sido entendido como la intención positiva de infligir un daño.

Así las cosas, tenemos que a la hora de probar la culpa grave en el proceso de responsabilidad fiscal debemos identificar la norma (entendida esta en el sentido lato) desatendida por el sujeto pasivo del proceso fiscal, como primera medida, para posteriormente realizar una valoración respecto del grado de intensidad que implica tal inobservancia a fin de establecer si esta vulnera la atención que un hombre de cuidado debe de tener en sus propios negocios como medida comparativa.

Por otro lado, la prueba del dolo se encuentra condicionada al establecimiento de la existencia del elemento volitivo, o intencional obrante en el individuo causante del daño, y del elemento cognitivo o de conocimiento de la ilicitud de su obrar, para que proceda la calificación de la conducta del presunto responsable fiscal a título de dolo.

El nexa causal entre el daño y la conducta

²⁴ El Inciso 3 del artículo 267 de la Constitución Nacional, señala como principio de la Gestión Fiscal la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

²⁵ Artículo 209 de la Constitución Política, desarrollados por el Artículo 3 del CCA.

²⁶ RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel, y CÁRDENAS, Erick. *Procesos de Responsabilidad de Competencia de las Contralorías, serie borradores de investigación, Universidad del Rosario, Bogotá, 2002. Págs. 48 y 49.*

²⁷ RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel; CÁRDENAS, Erick y NARANJO GÁLVEZ, Rodrigo. *Cuatro Tesis Sobre Responsabilidad Fiscal-El Concepto de Culpa en la Responsabilidad Fiscal. Revista Sínderesis No. 7. Ed. Auditoría General de la República. Págs. 25-26.*



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 20 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Por tal se entiende el vínculo que permite concluir que el daño que se causa al patrimonio del Estado, es el efecto necesario de un hecho del servidor público o del particular que administra bienes públicos; es decir, es la conexión lógica que lleva a deducir que el detrimento sufrido es resultado del hecho que generó el servidor público o el particular con dolo o culpa grave, en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ella.

El artículo 5° de la Ley 610 de 2000, dispone que el daño, la conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal, son requisitos necesarios, para deducir la responsabilidad fiscal respecto a una persona natural, o jurídica, de origen privado, que ejerza funciones de gestión fiscal.

Sobre el nexo causal se ha dicho que este "...consiste en la imputación de un resultado a la conducta o acción humana bien sea con fundamento en factor subjetivo de atribución (culpa o dolo) o con base en el riesgo."²⁸

Tenemos, entonces, que este se refiere a la relación causal que se predica entre la conducta y el daño, la cual puede ser, no solo de origen fáctico, sino que también puede darse en el plano jurídico. Esto en la medida que la producción de un resultado no sólo se determina mediante la realización de una acción positiva en el mundo exterior, sino que también puede ser producto de una manifestación intelectual que proyecta sus resultados mediante la modificación del mundo sensible.

Así mismo, la causa de un resultado no solo es atribuible al ejercicio de una acción positiva o intelectual, sino que también puede producirse por la omisión de una atribución jurídica por parte del obligado de la misma, la cual trae como consecuencia la producción del resultado lesivo del daño.

El nexo causal, a lo largo de su desarrollo dogmático y jurisprudencial, ha tratado de ser explicado a través de diferentes teorías dentro de las cuales se cuenta como las más influyentes: i) la teoría de la equivalencia de las condiciones²⁹; ii) la teoría de la causa próxima; iii) la teoría de la causalidad adecuada³⁰ y iv) la teoría de la imputación objetiva, siendo la más aplicada en la actualidad, para los casos de responsabilidad civil contractual y extracontractual, la teoría de la causalidad adecuada.

Esta última teoría, al igual que la equivalencia de las condiciones, toma en cuenta todas las condiciones que pudieron originar el daño, para luego mediante la aplicación de las reglas de la experiencia y de la sana crítica, así como la aplicación de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, establecer de manera argumentada, cuál de todas estas, resulta la más adecuada para la producción del daño³¹.

No obstante, en la medida que los resultados provenientes de la omisión no pueden ser explicados por la inacción, ya que la transformación física no puede provenir de una no acción

²⁸ Parra Gúzman, M. F. (2010). Responsabilidad civil. Bogotá D.C.: Ed. Ediciones Doctrina y Ley. p. 156.

²⁹ "Según esa teoría, todos los elementos que han condicionado el daño son equivalentes (Corte de Casación. 1° Sala Civil, 2 de Julio de 2002, Bull. Civ. I, N° 182). Faltando cualquiera de ellos, el daño no se habría producido. Por lo tanto, si todos son condiciones del daño, todos son causa del mismo. La causa es, entonces, toda condición sine qua non: eliminada la causa, la consecuencia desaparece" (le Tourneau, P. (2004). La responsabilidad civil. (J. Tamayo Jaramillo, Trad.) Bogotá D.C.: Legis. p. 79).

³⁰ "... hay causalidad adecuada cuando una condición es por naturaleza, en el curso habitual de las cosas y según la experiencia de la vida, capaz de producir el efecto que se ha realizado." (Ibidem, 82).

³¹ Según lo señala el doctor Javier Tamayo, dicha tesis sería la preferida en su aplicación tanto en la jurisdicción ordinaria, como en la contenciosa administrativa al señalar que "En el fallo de septiembre 13 de 2002, la Corte, en un caso de responsabilidad acoge sin reserva la teoría de la causalidad adecuada. Según lo visto al analizar la prueba del nexo causal en la responsabilidad médica del Estado, el Consejo de Estado en forma reiterada también aplica la misma teoría, de donde puede colegirse que tanto en derecho civil como en administrativo es esa la teoría dominante." (Tamayo Jaramillo, J. (2013). Tratado de responsabilidad civil (Vol. I). Bogotá: Legis. p. 393).



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 21 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

pura³², debe predicarse, en estos casos, que la relación entre la conducta y el daño, se da por medio de la imputación o atribución jurídica de un resultado y no mediante el examen del hecho físico productor del resultado, ya que en este caso no existe una acción física.

Así, en todo caso, ya sea producto de una acción o de una omisión, debe establecerse que la misma es el origen del daño, ya como condición adecuada o como imputación de la omisión, para poderse deducir responsabilidad fiscal respecto al presunto responsable, siendo imposible fallar en contra de este cuando tal elemento carezca de demostración.

El nexa causal entre los dos elementos anteriores, como su nombre lo indica, se refiere a la relación de causalidad (causa-efecto), que debe existir de manera determinante entre la conducta desplegada por quien ejerció la gestión fiscal y el daño ocasionado a los intereses patrimoniales del Estado; habrá entonces, relación de causalidad, cuando el hecho del gestor fiscal o de quien haya actuado con ocasión de la gestión fiscal, es la causa directa del daño o haya contribuido a él y sin el cual, éste no se habría producido

ACTUACIONES PROCESALES

Por medio del Auto No. 1283 del 17 de octubre de 2018, se dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal No. 2112, por las presuntas irregularidades al concederse viáticos a algunos concejales del Municipio de San Pablo

Por medio del oficio No.2018EE00127794 de fecha 22/10/2018, se comunicó al alcalde de San Pablo, la apertura del PRF 2112 (Folio 176)

Con Auto No. 1394 de fecha 16 de noviembre de 2018, se decretaron pruebas de oficio a fin de que por medio de visita especial al Municipio de San Pablo, se recauden las pruebas necesarias para el esclarecimiento de los hechos (Folios 183 -185)

Por medio del oficio 2018EE0145699 de fecha 28-11-2018, se cita a rendir versión libre y espontánea a la señora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO (FI. 186)

Por medio del oficio 2018EE0145699 de fecha 28-11-2018, se cita a rendir versión libre y espontánea a la señora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO (FI. 186)

Por medio del oficio 2018EE0145663 de fecha 28-11-2018, se cita a rendir versión libre y espontánea al señor CRISTOBAL VANEGAS GUARIN (FI. 187)

³² Sobre este asunto puede verse la Sentencia del Consejo de Estado del 19 de noviembre de 2015, en la cual se señala al respecto lo siguiente: "Si se tiene en cuenta que la comprensión mayoritaria —aunque deba darse cuenta de la existencia de pareceres discrepantes— niega que las omisiones puedan ser causa, en un sentido estrictamente natural u ontológico, de un resultado, como lo han señalado, por vía de ejemplo, MIR PUIG y JESCHECK, de la siguiente manera: "resulta imposible sostener que un resultado positivo pueda haber sido causado, en el sentido de las ciencias de la naturaleza, por un puro no hacer (ex nihilo nihil fit)" (énfasis en el texto original), sostiene aquél: "La causalidad, como categoría del ser, requiere una fuente real de energía que sea capaz de conllevar un despliegue de fuerzas, y ello falta precisamente en la omisión ("ex nihilo nihil fit)"; afirma éste. Cfr. Oriol Mir Puigpelat, cit., pp. 241-242. Sin embargo, la tantas veces aludida distinción categorial entre causalidad e imputación permite explicar, precisamente, de forma mucho más coherente que si no se parte de la anotada diferenciación, la naturaleza del razonamiento que está llamado a efectuar el Juez de lo Contencioso Administrativo cuando se le llama a dilucidar si la responsabilidad del Estado debe quedar comprometida como secuela no ya de una actuación positiva, sino como consecuencia de una omisión de la entidad demandada, pues aunque se admita que dicha conducta omisiva fenomenológicamente no puede dar lugar a la producción de un resultado positivo —de un daño—, ello no significa, automáticamente, que no pueda generar responsabilidad extracontractual que deba ser asumida por el omitente. Pero esa cuestión constituirá un asunto no de causalidad, sino de imputación." (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A; C. P. Dra.: Marta Nubia Velásquez Rico; proferida el 19 de noviembre de 2015; Radicación Número: 25000-23-26-000-2003-01435-02(33967).



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 22 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Diligencia de versión libre y espontánea del señor CRISTOBAL VANEGAS GUARIN (FI. 190)

Segunda citación a rendir versión libre y espontánea a la señora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO (FI. 191)

Segunda citación a rendir versión libre y espontánea al señor- CRISTOBAL VANEGAS (FI. 192)

Diligencia de versión libre y espontánea de la señora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO (FIs195 -195 vuelto)

Diligencia de versión libre y espontánea del señor CRISTOBAL VANEGAS GUARIN (FI.s195 -194 vuelto)

Auto No, 679 de fecha 11 de julio de 2019 por medio del cual se decretan pruebas que Decreta Pruebas (FI.s 196-198)

Oficio 2019EE0083931, de fechas 15-07-2019, por medio del cual se solicita información al señor alcalde de San Pablo (FI. 199-200)

Oficio 2019EE0083935, por medio del cual se solicita información al Concejo Municipal de San Pablo (Folio 204-)

Acta de visita Especial a la Secretaría de Hacienda Municipal de San Pablo Bolívar (FI.s 208 a 216)

Testimonio de la señora GAVIANY VASQUEZ ITURRIAGO, Concejal del Municipio de San Pablo (FIs. 217 a 220)

Testimonio del señor JAIME MANUEL PARDO GLORIA, Concejal del Municipio de San Pablo (FIs 222 a 224)

Testimonio de la señora MIRIAM RAMIREZ (FIs 225 227)

Acta de Visita Especial a las dependencias de Tesorería y Presupuesto del Municipio de San Pablo Bolívar el día 28 de agosto de 2019 (228-231)

Acta de Visita Especial a las dependencias del Concejo Municipal de Municipio de San Pablo Bolívar el día 29 de agosto de 2019 (232-234)-

Con oficio 2019IE0083415 la Ingeniera Industrial con especialización en finanzas, NOHORA HELENA POLO VERBEL, presenta al Despacho su informe técnico Informe técnico presentado por (FIs.250 a 255)

Auto No. 1001 del 23 de septiembre de 2019 por medio del cual se corre traslado del auto de pruebas (FIs. 256-257)



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 23 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Auto No. 0562 de fecha 31/05/2023 por medio del cual se decreta prueba a petición de parte, visita al Municipio de San Pablo (Fls 280-283)

Oficio 2023EE10092 de fecha 21/06/23 por medio del cual se comunica al alcalde de San Pablo, visita especial (Fls 286-287)

Testimonios rendidos a la comisión en visura a San pablo (Fls. 288-306)

Informe Técnico. Con oficio 6186011, de fecha 30/06/2023, la Ingeniera Nohora Polo Verbel, presenta informe técnico al Despacho (Fls 307-321)

Auto No. 0833 de fecha 11/08/2023 por medio del cual se corre traslado del informe técnico a las partes (Fls 322- 330)

Auto No. 0912 de fecha 07/99/ 2023 por medio del cual se vincula a un tercero civilmente responsable /Fls331 -333)

Auto No. 1003 de fecha 19/09/2023, por medio del cual se imputa responsabilidad fiscal a los presuntos responsables fiscales. (Fls 334-357)

OTRAS ACTUACIONES

1. Como hecho relevante que atañe al cómputo de los términos de prescripción, se hace imperioso indicar que por medio del Decreto N° 417 de 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional” derivada de la propagación del virus COVID-19.

Por su parte, el Contralor General de la República mediante Resolución Reglamentaria Ejecutiva N° REG-EJE-00-2019-0063 de 16 de marzo de 2020 decidió suspender los términos a partir del día 16 hasta el 31 de marzo de 2020, en los procesos auditores, administrativos sancionatorios, disciplinarios, de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, indagaciones preliminares fiscales, peticiones y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos, en las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República en el nivel central y desconcentrado.

3. No obstante, teniendo en cuenta que la emergencia sanitaria no fue superada en el plazo señalado, se hizo necesario proceder a suspender los términos legales en las actuaciones que adelanta la Contraloría General de la República y dictar otras disposiciones relativas a la prestación del servicio, y dentro de estas disposiciones, se determinó que suspender los términos interrumpirá implícitamente, los términos de caducidad o prescripción de las diferentes actuaciones procesales que se adelanten por este órgano fiscalizador; todo ello en concordancia con lo dispuesto por el Gobierno Nacional a través del Decreto Ley 491 de 28 de marzo de 2020; razón por la cual, una vez más el Contralor General de la República expidió la Resolución Reglamentaria Ejecutiva N° REGEJE- 00-2019-0064 de 30 de marzo de 2020, “Por la cual se suspenden términos dentro de las Indagaciones Preliminares Fiscales, los Procesos de Responsabilidad Fiscal, de Jurisdicción



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 24 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Coactiva, Disciplinarios y Sancionatorios, que se adelanten en la Contraloría General de la República”.

4. Mediante la Resolución N° 0067 de 13 de abril de 2020 (Cuya fecha de expedición fue corregida mediante Resolución No. 0068 de 13 de abril de 2020, indicando que la fecha correcta es el 13 de abril de 2020), modificó el artículo primero de la Resolución 64 en el entendido de suspender los términos procesales a partir del 1 de abril de 2020 y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, exceptuando todas las actividades concernientes a indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal, relacionados con el recaudo, administración, manejo, ejecución y, en general, con la gestión fiscal de bienes y recursos destinados a la mitigación y contención de los efectos de la pandemia del virus COVID-19

5. Finalmente, mediante la Resolución Organizacional N° REG-EJE-0070-2020 del 1 de julio de 2020 el Contralor General de la República reanudó los términos procesales, a partir del 15 de julio de 2020.

RELACION DE LOS MEDIOS DE PRUEBA

Como tales obran los allegados al expediente del Antecedente, los cuales se relacionan así

Documentales:

Formato Traslado de hallazgo (Fis 1-8)
Comprobante de egreso CE15-0192 de fecha 2015-10-28 (FI 9)
Comprobante de egreso No 15-02087 del 2015-11-11 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 10)
Comprobante de egreso No 15-02087 del 2015-11-11 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 10)
Comprobante de egreso No 15-01061 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 11)
Solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal (FI 12)
Oficio de fecha septiembre 2 de 2015, del alcalde Cristobal Vanegas, solicitando el jefe de presupuesto elaboración de cuenta de cobro (FI 13)
Comprobante de egreso No 15-00865 del 2015-05 -15 Gastos de transporte alimentación y hospedaje (Folio 15)
Comprobante de egreso No 00433 de 2015-05-15 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 16)
Oficio de fecha mayo 12 de 2015, mediante la cual el alcalde Cristóbal Vanegas, solicita cuenta para cancelar gastos de transporte, alimentación y hospedaje
Solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal de fecha mayo 12 de 2016 (FI 18)
Oficio de fecha mayo 11 de 2015 por el cual, la presidenta del Concejo Municipal ETILVIA ROSA FLOREZ MONTIEL, solicita al alcalde recursos para alimentación hospedaje y transporte para ella misma (FI 19)
Comprobante de egreso No 15-01894 del 2015-10-21 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 20)



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 25 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Comprobante de egreso No 15-02085 del 2015-10-21 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 21)
Comprobante de egreso No 15-02951 del 2015-10-13 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 22)
Comprobante de egreso No 15-01139 del 2015-10-02 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 24)
Solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal para gastos de transporte, hotel y alimentación (FI 25)
Solicitud cuenta (FI. 26)
Solicitud recursos para viáticos mediante oficio de fecha agosto 31 de 2015, suscrito por la Presidenta del Concejo Municipal en oficio dirigido al Alcalde de San Pablo) (FI 27)
Comprobante de egreso No 15-01600 del 2015-09-04 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 28)
Comprobante de egreso No 15-03080 del 2015-09-02 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 29)
Comprobante de egreso No 15-00730 del 2015-12-02 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 30)
Registro Presupuestal No. 150851 (FI.31)
Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 1500476 /FI. 32)
Solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal de fecha junio 09 de 2015 (FI.33)
Oficio de fecha junio 9 de 2015, suscrito por el Alcalde Municipal encargado de San Pablo, dirigido al Jefe de Presupuesto Gliver Quintana Carpintero, donde solicita elaboración de una cuenta para cancelar gastos de alimentación, transporte y hospedajes (FI. 34)
Solicitud recursos viáticos mediante oficio de fecha agosto 31 de 2015, suscrito por la Presidenta del Concejo Municipal en oficio dirigido al Alcalde de San Pablo (FI. 35)
Solicitud recursos viáticos mediante oficio de fecha mayo 28 de 2015, suscrito por la Presidenta del Concejo Municipal en oficio dirigido al Alcalde de San Pablo (FI.36)
Comprobante de egreso No. 15-02997 del 2015-09-24 Gastos de transporte, alimentación y hospedaje (Folio 36)
Comprobante general No CG 15-00781 con 1 por valor de \$3 000 000 (FI 37)

Del folio 38 al 83 se relacionan los comprobantes de egreso, certificados de disponibilidad y demás documentos atinentes al pago hecho a los concejales para viáticos, hospedaje y transporte

Hoja de vida de CRISTOBAL VANEGAS GUARIN y otros documentos del citado ciudadano (Fis 116-125)

Acta de posesión del señor CRISTOBAL VANEGAS GUARIN (FI 127)
Hoja de vida y otros documentos de BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO (Fis 128-137)

EN MEDIO DIGITAL

Dos CD's

CD 1 Contiene Documentos Soportes viáticos y actas de visita Contraloria

CD 2 Contiene Informe técnico



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 26 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

TESTIMONIALES

TESTIMONIOS

Se recibieron varios testimonios en la visita especial a SAN PABLO, y se tuvo oportunidad de recibirlos de varias personas, las cuales manifestaron:

TESTIMONIO DE LA SEÑORA GAVIANY VASQUEZ ITURRIAGO identificada con la CC No. 37.686.213 de San Pablo En el Municipio de San Pablo Bolívar, El 27 de junio de 2023, se recibió su testimonio y manifestó: **PREGUNTADO:** *Conoce usted los motivos por los que se le ha citado a rendir este testimonio* **RESPONDIO:** *No, hasta ahora que me lo hace saber* **PREGUNTADO:** *Hizo parte usted del concejo en el año 2015?* **RESPONDIO:** *Si señor, fue* **PREGUNTADO:** *En que circunstancias conoce usted a la señora **BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO*** **RESPONDIO:** *Conozco a Benedis en mi laborde concejal puesto que ella hacía parte del gabinete ejecutivo de la alcaldía* **PREGUNTADO:** *Conoce usted al señor **CRISTOBAL VANEGAS GUARIN**?* **RESPONDIO:** *Sí, señor claro, lo conozco porque soy habitante de este municipio, nacida y criada aquí* **PREGUNTADO:** *Que sabe usted del desplazamiento de algunos concejales, entre ellos usted a realizar actividades de capacitación y otras en el año 2015, por favor ilustre el despacho todo lo que conozca al respecto:* **RESPONDIO:** *No recuerdo que capacitaciones fui, pero si estuve en dichas capacitaciones* **PREGUNTADO:** *Recuerda usted en que consistían básicamente las capacitaciones a las que la Alcaldía Municipal los envió?* **RESPONDIO:** *Pues a nosotros nos mandaban o pedíamos que nos capacitaran en presupuesto, temas territoriales* **PREGUNTADO:** *Quienes los enviaban a esa capacitación, la alcaldía municipal con su presupuesto o el concejo municipal con el suyo* **RESPONDIO:** *El concejo municipal no tiene presupuesto para eso, hasta donde yo estaba no tenía presupuesto, el presupuesto era limitado* **PREGUNTADO:** *Manifieste al despacho si el Concejo Municipal de San Pablo, manejaba un presupuesto para sus gastos, entre ellos la capacitación de los funcionarios:* **RESPONDIO:** *No tenía presupuesto para capacitaciones. encuentro la necesidad, sí, básicamente íbamos a capacitaciones programadas por la alcaldía, íbamos a capacitaciones, pero no recuerdo a cuál hacen alusión No siendo otro el motivo de la presente.*

TESTIMONIO DEL SEÑOR JAIR ACEVEDO CAVADIA, identificado con la CC No.80.240.632 de Bogotá.

En el Municipio de San Pablo Bolívar, a los 27 días de junio de 2023, en el Municipio de San Pablo Departamento de Bolívar, se recibió testimonio al señor **JAIR ACEVEDO CAVADIA**, identificado con la CC No. 80.240.632 de Bogotá. Dijo que se llama **JAIR ACEVEDO CAVADIA**, de 41 años de edad, natural de Puerto Wilches, de estado civil casado, grado de escolaridad, Bachiller. Y respecto a la citación digo que "tengo entendido que es por unos recursos que fueron dados a los concejales para una capacitación en el año 2015". Se le preguntó si hizo parte del concejo en el año 2015, a lo que contestó que "sí fue desde el 2012 al 2015".



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 27 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Se le preguntó si conocía a la señora **BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO** y en qué circunstancias la conoció: respondió: *Si, la conocí siendo Tesorera Municipal.*

Se le interrogó si conocía al señor **CRISTOBAL VANEGAS GUARIN** y respondió: *Siseñor siendo alcalde en ese periodo 2012 – 2015.*

Al preguntársele que sabía del desplazamiento de algunos concejales, entre ellos él a realizar actividades de capacitación y otras en el año 2015, respondió: *“Yo no recuerdo con exactitud 2015, los tiempos, pero si tuvimos algunas capacitaciones, en estetiempo no recuerdo los tiempos ni las fechas exactas, pero si recuerdo que fuimos a una odos capacitaciones.*

Se le pregunto si sabía de donde salieron esos dineros con los cuales viajaron a esas capacitaciones: dijo que: *salieron de la administración Municipal.*

Se le interrogó si sabía en que consistían básicamente las capacitaciones a las que la Alcaldía Municipal los envió? dijo que *“No recuerdo los temas específicos, pero generalmente eran por temas relacionados con nuestras funciones. Normalmente era contratación estatal presupuesto público, control político”*

Se le preguntó si el Concejo Municipal de San Pablo, maneja un presupuesto parasus gastos, entre ellos la capacitación de los funcionarios: respondió: *Nosotros si teníamos un presupuesto, pero en ese entonces se dejaba un rubro para capacitaciones dentro de la Administración Municipal y con ello nos apoyaban para las capacitaciones porque el presupuesto del Concejo no alcanza para ese tipo de actividades.*

TESTIMONIO DE LA SEÑORA MIRIAM RAMIREZ CARO identificado con la CC No. 32.006.791 de San Pablo

En el Municipio de San Pablo Bolívar, a los 27 de junio de 2023, en el Municipio deSan Pablo Departamento de Bolívar, siendo las 3:30 de la tarde , se presentó a lasoficinas del Concejo Municipal de este municipio, la señora **MIRIAM RAMIREZ CARO** identificada con la CC No. 32.006.791 de San Pablo, para rendir testimonio por solicitud de pruebas que hiciera la señora **BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO**, presunta responsable dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No, 2112, queadelanta este ente de Control.

Dijo llamarse *“...MIRIAM RAMIREZ CARO de 50, años de edad, natural de SAN PABLO BOLIVAR, de estado civil soltera, grado de escolaridad, Bachiller Técnica en Trabajo Social comunitaria, dirección casa Carrera 22 12 36 Barrio El Bosque de San PabloBolívar. Trabajo en la parte social e independiente, vendo ropa por catálogo, ropa, calzadoaccesorios y apoyo como líder en la parte comunitaria”*

Se le pregunta si hizo parte del concejo en año 2015 **Contestó “Si señor”**



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 28 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Se le pregunta como conoce a la señora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO respondió *“La conozco desde antes de ser empleada del municipio, hace varios años durante la alcaldía del señor Cristóbal Vanegas, era ella la tesorera”.*

Se le pregunta si conoce al señor **CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN** respondió: *“A Cristóbal Vanegas lo conozco desde hace muchos años, desde antes y después de ser alcalde, en el periodo que estuve como concejal él era el alcalde.”*

Se le pregunta que sabía del desplazamiento de algunos concejales, entre ellos usted a realizar actividades de capacitación y otras en el año 2015, por favor illustre el despacho todo lo que conozca al respecto: respondió *“Nosotros nos desplazábamos a capacitaciones, íbamos a Bogotá, Cartagena, Bucaramanga, y la alcaldía nos apoyaba con los viáticos, nos invitaba la Federación de Concejales y la ESAP”*

Se le pregunta: “Recuerda usted en que consistían básicamente las capacitaciones las que la Alcaldía Municipal los envió. contestó *“Tenía mucho que ver con la parte administrativa, con la parte pública, con el tema del control político, todas las actuaciones que se deben hacer en el concejo”*

Se le preguntó Quienes los enviaban a esa capacitación, la alcaldía municipal consupresupuesto o el concejo municipal con el de ella, a lo que contestó *“La alcaldía nos apoyaba porque creo que dentro del presupuesto de la alcaldía había quedado un rubro que decía capacitación a los concejales, porque somos un municipio de sexta categoría donde no contamos con los medios para que los concejales nos capacitáramos y nos llegaban las invitaciones al correo personal y el concejo o contaba con recursos”*

Se le interroga acerca de si el Concejo Municipal de San Pablo, manejaba un presupuesto para sus gastos, entre ellos la capacitación de los funcionarios, a lo que contestó *“No, para capacitación no, solo para sus gastos normales, para pagos de sesiones, cafetería, y una secretaria y papelería. Y agregó “Si, voy a aportar algunos documentos en fotocopias de los cursos a los cuales asistí y debo decir que en el año 2015 como concejal también asistí a capacitaciones, pero no tengo en el momento copia de los certificados que me entregaron.”*

TESTIMONIO DEL SEÑOR JOSE IGNACIO COLON VANEGAS, identificado con la CC No. 8.827.995 De San Pablo En el Municipio de San Pablo Bolívar, a los 27 días de junio de 2023, en el Municipio de Preguntado sus generales de ley, respondió *“Me llamo JOSE IGNACIO' COLON VANEGAS años de edad, natural de SAN PABLO BOLIVAR, de estado civil soltero, grado de escolaridad, Bachiller, dirección casa Carrera 4 16 55 Barrio Libertad San Pablo. Trabajo como independiente. La doctora Benedis de la Cruz, me informó que la Contraloría me iba a requerir para que yo manifestarasi había o no utilizado unos recursos para capacitación, 2012-2015”*

Se le preguntó si hizo parte usted del concejo en al año 2015, a lo que contestó *“Siseñor, fue desde el 2012 al 2015”*



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 29 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Se le pregunta en qué circunstancias conoce a la señora **BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO** y en qué circunstancias la conoce. Respondió *“La conocí como Tesorera Municipal”*.

Se le preguntó como conoció al señor **CRISTOBAL VANEGAS GUARIN**. *“Contestó: Sí, fungía como Alcalde en la época en que fui concejal.”*

Se le pregunta que sabe usted del desplazamiento de algunos concejales, entre ellos usted a realizar actividades de capacitación y otras en el año 2015, Respondió *“La verdad no me acuerdo la fecha pero si hubieron (sic) salidas de concejales a realizar capacitaciones, que esto lo puede corroborar con FENACOM (Federación Nacional de Concejales)”*

Se le pregunta si recuerda en que consistían básicamente las capacitaciones a las que la Alcaldía Municipal los envió, a lo que contestó *“A nosotros nos invitaba FENACOM, RESPONDIO: PRESUPUESTO, CONTRATACION, POT, PLAN DE DESARROLLO, eso era a lo que nos enviaban a estudiar para el ejercicio de nuestras funciones”*

Se le preguntó quienes los enviaban a esa capacitación, la alcaldía municipal con su presupuesto o el concejo municipal o con el de él, a lo que contestó respondió: *“La Alcaldía a través de una solicitud que le hacía la mesa directiva”*

TESTIMONIO DE LA SEÑORA **ETILVIA ROSA FLOREZ MONTIEL** identificado con la CC No. 43.693.391 de San Pablo.

En el Municipio de San Pablo Bolívar, a los 28 de junio de 2023, en el Municipio de San Pablo Departamento de Bolívar, siendo las 3:00 de la tarde, se presentó a las oficinas del Concejo Municipal de este municipio, la señora **ETILVIA ROSA FLOREZ MONTIEL** identificada con la CC No. 43.693.391 de San Marcos, para rendir testimonio en el proceso que se adelanta.

Dijo que se llama: **ETILVIA ROSA FLOREZ MONTIEL** identificada con la CC No. 43.693.391 de San Marcos, 51 años de edad, natural de SAN MARCOS SUCRE, de estado civil soltera, grado de escolaridad, Profesión SOCIOLOGA, dirección casa Carrera 8a No. 12 A 11 Barrio El La Victoria de San Pablo Bolívar. trabajo actualmente en casa.

Se le pregunta en qué circunstancias conoció a la señora **BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO**, respondió: *“La conozco cuando yo era concejal y ella Tesorera y se acercaba al concejo a socializar el presupuesto. Se le preguntó si conocía al señor **CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN**, respondió *“A Cristóbal Vanegas lo conozco en calidad de Alcalde Municipal de San Pablo primera autoridad del municipio al preguntársele que sabía del desplazamiento de algunos concejales, entre ellos ella realizar actividades de capacitación y otras en el año 2015. Respondió *“Los concejales hacíamos una solicitud a la Alcaldía Municipal para que nos apoyaran en el tema de capacitación y gestión, porque había un rubro en el presupuesto del municipio”***



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 30 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Se le preguntó si recordaba en que consistían básicamente las capacitaciones a las que la Alcaldía Municipal los envió. respondió *“No nos enviaba, nosotros hacíamos la solicitud, a nosotros nos invitaban FENACOM nos invitaba la ESAP igualmente sobre contratación pública, el Ministerio del Interior”*.

Al preguntársele quienes los enviaban a esa capacitación, la alcaldía municipal consu presupuesto o el concejo municipal con el suyo respondió, *“La alcaldía nos apoyaba porque nosotros en el concejo no teníamos presupuesto, a veces no había ni para el trapero”*

Se le interrogó si el Concejo Municipal de San Pablo, manejaba un presupuesto para sus gastos, entre ellos la capacitación de los funcionarios: Contestó, *“no, era muy limitado, solo era para pagar las sesiones a los concejales y la aseo”*

TESTIMONIO DE LA SEÑORA LUCELI LEONOR LASTRE LAZARO identificada con la CC No. 32.006.299 de San Pablo

En el Municipio de San Pablo Bolívar, a los 28 de junio de 2023, en el Municipio de San Pablo Departamento de Bolívar, siendo las 4 :00 de la tarde, se presentó a las oficinas del Concejo Municipal de este municipio, la señora **LUCELI LEONOR LASTRE LAZARO** identificada con la CC No. 32.006.299 de San Pablo, para rendir testimonio dentro de los hechos que se investigaron.

Dijo llamarse *“LUCELI LEONOR LASTRE LAZARO identificada con la CC No. 32.006.299 de San Pablo, 55 años de edad, natural de SAN PABLO BOLIVAR, de estado civil casada, grado de escolaridad, Tecnóloga SOCIOLOGA, dirección casa Carrera 4a No.16-56 Barrio Libertad de San Pablo Bolívar, en la actualidad soy comerciante.*

Se le preguntó si hizo parte del concejo en el año 2015. Respondió que sí.

Se le pregunta en qué circunstancias conoce a la señora a **BENEDIS DE LA CRUZRAVELO**. Respondió: *La conozco porque su papá laboraba acá y a través de él teníamos una amistad*

Se le pregunta si conocía al señor al señor **CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN** a lo que respondió que desde cuando fue candidato a la alcaldía.

Se le pregunta que sabía del desplazamiento de algunos concejales, entre ellos ella a realizar actividades de capacitación y otras en el año 2015, contestó *“Cuando éramos concejales asistíamos a capacitaciones por una entidad FENACOM que nos invitaba”*.

Se le interroga si recordaba en que consistían básicamente las capacitaciones a las que la Alcaldía Municipal los envió. Contestó. *“Era mantenernos actualizados en las normas y darnos a conocer las nuevas normas y leyes.*

Se le preguntó quienes los enviaban a esa capacitación, la alcaldía municipal con su presupuesto o el concejo municipal con el suyo y contestó: *“Esas*



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 31 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

invitaciones llegaban a la corporación y los concejales miraba la forma como ir a la capacitación.

Se le preguntó si le pedían ayuda a alguien o a alguna entidad del Estado. Contestó: *“con recursos propios de las personas, de los concejales a veces íbamos”*

Se le preguntó si la alcaldía los envió a alguna de estas estas capacitaciones, contestó: *“No recuerdo”*

Se le preguntó si el Concejo Municipal de San Pablo, manejaba un presupuesto para sus gastos, entre ellos la capacitación de los funcionarios. Contestó: *“no, solo era para pagar las sesiones a los concejales”*

VERSIONES LIBRES Y ESPONTÁNEAS

El 5 de junio de 2019, compareció el señor **CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN**, identificado **CON CC No.8.826.598** expedida en San Pablo Bolívar, quien fue citado para rendir de rendir versión libre y espontánea según lo previsto en el artículo 42 de la ley 610 de 2000, sobre los hechos materia de investigación, conforme al Auto de Apertura No. 1283 del 17 de octubre de 2018 dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No 2112 del 17 de octubre de 2018 entidad afectada MUNICIPIO DE SAN PABLO.

Se le interrogó sobre cuáles fueron las razones que conllevaron a que la Alcaldía Municipal de San Pablo Bolívar, de la cuál usted era su representante legal, reconoció viáticos a algunos concejales de su municipio, a lo cual respondió *“Cuando hacen solicitud a la administración se solicita la disponibilidad presupuestal a la Secretaría de hacienda y el Jefe de Presupuesto, debe saber si hay un rubro para viáticos de ellos o capacitación y si no hay viáticos, ellos siempre responden no hay disponibilidad para viáticos, que esta vez creo que se dio para capacitación de los concejales, por lo cual los concejales tenían que presentar las certificaciones de capacitaciones donde se estuvieron para legalizar estos gastos, no sé si ellos presentaron esta certificación para que la Tesorera cancelara estos gastos por capacitación o por viáticos., pero también sé que ella se los canceló por cuotas porque no había la totalidad del dinero.*

Adujo además que:

“Si conozco de ese proceso, conseguí copia y estuve analizándolas, pero también m di cuenta que están muchas repetidas, se están sumando dos veces y también analicé que hay muchas resoluciones de estos viáticos firmadas por el secretario de gobierno como alcalde encargado y en la legalización del soporte, hay unos que tienen y otros que no tienen soporte, según le pregunté a la tesorera, me dijo que ya todo estaban legalizados, por que uno no sabe si allá los extraviaron ya que en los cambios de administración, siempre suceden esas cosas y les pregunté a varios funcionarios y me informaron que ellos habían presentado los soportes y que algunos tenían todavía copia de esos soportes, muchas veces estos viáticos la tesorera no los daba todos en seguida porque no había flujo de caja para pagar, o sea que los daba por partes. Y hay unos viáticos repetidos y estuve comparándolos y son los mismos y se repetían otros viáticos para el mismo funcionario la tesorera tenía que exigir la legalización de los primeros para poder dar el siguiente viático”

Se le preguntó: Cuando usted manifiesta que habían muchos repetidos, a que se refiere, que encontró en el expediente el valor de algunos viáticos repetida en fotocopia, pero que son los mismos? Respondió *“sí, son los mismos, por lo que solicito al Despacho, se nombre a un contador de la Gerencia Departamental Colegiada de Bolívar, para*



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 32 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

que verifique contablemente las cuentas y proceda a determinar el verdadero valor. Quiero manifestar que encontré proyectos incompletos cuando recibí la alcaldía.

Se le preguntó que explique mejor lo que manifiesta, a lo que dijo: Respondió "Yo denuncié muchas irregularidades y ahora ellos me imagino que ellos mismos botaron soportes parabuscar la manera de perjudicarme. Dijo que eran los funcionarios que estaban cuando recibió la alcaldía y que ahora se encuentran en esta administración.

Se le preguntó porque razones se pagaron viáticos por segunda vez a algunos funcionarios como usted lo dice, cuando no habían legalizado viáticos', a lo que contestó: "Hay un manual de funciones que corresponden a la Tesorera y Secretario de Hacienda, como los responsables de pagar los viáticos, no al alcalde. Debo aclarar igualmente que se ordenaron viáticos en algunos casos y no se pagaron, no hay evidencia que se hayan pagado, simplemente se ordenaron

En escrito de fecha 10 de noviembre de 2022, Allega unos documentos de la póliza suscrita con ALIANZA S.A. y manifiesta que no ha tenido defensa técnica en el proceso.

De otra parte, en escrito de fecha 6 de junio de 2023, expresó que. Allegado al correoinstitucional del abogado sustanciador, expresó que como representante legal del municipio siempre actuó haciendo uso de sus facultades legales con buena fe y con rectitud.

Dijo además que los pagos: (...) "Fueron definidos como apoyo a la gestión de concejales por medio del acuerdo 018 de 2015 aprobado por el Concejo Municipal, financiados por recursos propios del municipio afectando el rubro de apoyo a la gestión y capacitación de los concejales"

Esto debido a que el presupuesto del concejo era muy limitado, lo cual dificultaba que los concejales cumplieran con los deberes de sus funciones.

También apoyado en el plan de acción del plan de gobierno, en a aptar la administración municipal y sus diversas instituciones a los requerimientos sociales y al interés' general de la población como medio multiplicador y generador de satisfactorias condiciones y oportunidades.

Concluye diciendo que todos los pagos contaban con soportes administrativos como el acuerdo 018 de 2015 solicitud por viáticos por parte del concejo municipal, resolución del gasto ..."

La señora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 63,458.445 Expedida Barrancabermeja -Santander, quien fue citada para rendir de rendir versión libre y espontánea según lo previsto en el artículo 42 de la ley 610 de 2000, sobre los hechos materia de investigación, conforme al Auto de Apertura No. 1283 dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No 2112 del 17 de octubre de 2018 compareció sin abogado, manifestó entre otras cosas al preguntársele por los pagos, a lo que respondió: "Porque realicé este pago?, porque debido a que como tesorera siempre estuve pendiente que me llegara la cuenta con todos sus anexos como son comprobante general registro presupuestal, la resolución autorizada por el alcalde y la solicitud de elaborar la cuenta, teniendo en cuenta esto como bse, consideré que la cuenta debió ser cancelada porque ya debió haber pasado por los filtros que había disponibilidad para ese gasto. **PREGUNTADO:** Cuáles eran sus funciones como tesorera: **CONTESTO:** Hacer los respectivos pagos, teniendo en cuenta todos los anexos anteriormente mencionados, también era hacer cobros coactivos y también pendiente de la oficina de impuestos. Si la oficina de presupuesto expide un certificado es porque el gasto cumple o ellos tienen el respectivo rubro para poderlo ejecutar. **PREGUNTADO:** Cómo se llamaba el jefe de presupuesto **CONTESTO** GLIBER QUINTANA CARPINTERO, {el es el que dice si hay rubro, si hay disponibilidad porque él es quien maneja el presupuesto, esto también lo solicitaba el secretario de Gobierno



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 33 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

FRANCLIN DOMINGUEZ RODRIGUEZ. **PREGUNTADO.** Usted me habla del procedimiento en general de como llegaba un documento para su pago, pero respecto del aspecto legal, porque pagaban esto a sabiendas que podría estar incurso en ilegalidad al no tener los concejales derecho a esos viáticos: contestó "Consideré que si pasaba por todo el filtro se podía pagar, yo desconocía normas que dijeran que los concejales no tenían derecho a viáticos: Manifieste al despacho, que estudios tiene usted: **CONTESTO:** Administrador de Empresas, de la UIS, de 2004. **PREGUNTADO.** Cómo llega usted a ocupar el cargo de Tesorera del Municipio **CONTESTO.** Me nombraron por libre nombramiento y remoción, El Alcalde CRISTOBAL VANEGAS GUARIN.

INFORME TÉCNICO

Mediante oficio 6186011 de fecha 30/06)2023, la ingeniera industrial NOHORA HELENA POLO VERBEL, presenta su informe técnico al Despacho, contentivo en 29 folios (Fis. 278- 29, en cumplimiento del Auto No. 0562 del 31 de mayo del 2023, dentro del proceso referenciado, que se adelanta contra la Alcaldía Municipal de San Pablo – Bolívar.

Informe Técnico solicitado por la Contralora Provincial – Doctora Laura Marcela Mendoza Bennett y el Abogado Sustanciados – Guillermo Alberto Vallejo Dávalos, Profesional Universitario Grado 02 del Grupo de Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo.

Número de radicación del proceso: No.2112 del 17 de octubre del 2018 – (Antecedente 2467).

Auto de Pruebas No.0562 del 31/05/2023.

Objeto del informe técnico:

- Constatar en el Consejo Municipal de San Pablo Bolívar, la condición, vinculación y participación de los 13 concejales a quienes se les aprobaron y pagaron viáticos con los 25 comprobantes de egresos, cuya suma asciende a \$19.200.000.
- Verificar el cumplimiento del Acuerdo 018 de diciembre 02 de 2014, en donde concejales aprobaron el rubro de apoyo a la gestión y capacitación a concejales, practicando las pruebas para obtener evidencias en el Consejo Municipal y la Alcaldía Municipal de San Pablo Bolívar.
- Complementar los soportes de la legalización de los 25 viáticos pagados a los concejales de la relación detallada del 2015, que justifiquen el egreso.

Hechos del Hallazgo:

En la vigencia de 2015, la Administración Municipal concedió y canceló y gastos de viaje a los concejales por valor de \$19.200.000, desconociendo que los concejales no son empleados públicos, ni trabajadores oficiales, si no servidores públicos elegidos popularmente para integrar el Concejo Municipal, sin vinculo laboral con el municipio en donde desempeñan sus funciones, por lo tanto no tienen derecho a devengar viáticos.

Criterios:



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 34 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Concepto Concejo de Estado con No. De Radicado 908-96, del 11 de octubre de 1996.

Concepto 4873 del 13 de febrero de 2015, La Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda en concepto 4873 del 13 de febrero de 2015, al responder una consulta que, en tal sentido le hiciera el presidente del Concejo Municipal de Barrancabermeja al Ministerio del Interior.

Ley 1368 de Diciembre 29 de 2009, por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Artículo 2°. El artículo 67 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 67. Reconocimiento de transporte. Reconócese el valor de transporte, durante las sesiones plenarias y de comisión, a los concejales que residan en zonas rurales y deban desplazarse desde y hasta la cabecera municipal, sede principal del funcionamiento de las corporaciones municipales. Estos gastos de transporte serán asumidos, en el caso de los municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, y no se tendrán en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración, para el cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por la Ley 617 de 2000.

Para estos efectos, los Concejos Municipales a iniciativa de los alcaldes deberán expedir el reglamento en donde se fije el reconocimiento de transporte, atendiendo criterios razonables, con anterioridad al periodo de sesiones siguientes a la promulgación de la presente ley. Los pagos efectuados a los concejales por gastos de transporte a que se refiere el presente artículo, no estarán sujetos a retención en la fuente.

Artículo 6 de la Ley 610 del 2000.

“Artículo 6 “Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido (inexequible) o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante” [Sentencia C-340 de 2007](#)”

Para el análisis, verificación y elaboración del informe final de los hechos investigados, se deja constancia que las fuentes documentales utilizadas corresponden a los documentos soportes que hacen parte del expediente del Proceso de Responsabilidad Fiscal, así como la información recaudada en la visita fiscal en el municipio y el acta de inspección fiscal especial practicada en la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Municipal de San Pablo y las declaraciones de los beneficiarios del pago de los gastos de viajes.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 35 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

La inspección fiscal efectuada en la Secretaría de Hacienda Municipal y Tesorería, se direccionó en recaudar la totalidad de los pagos por cuantía de \$19.200.000, que realizó la Administración Municipal a favor de los 13 Concejales del Municipio durante el 2015, determinando que la fuente de recursos con las que asumió el gasto fue de Recursos de Libre Destinación del rubro identificado con el código No. 3050101006005010, Apoyo a la Gestión Capacitación Concejales.

LEY 617 DE 2000 (octubre 06).

Artículo 81.- Extensión del control de la Contraloría General de la República. En desarrollo del inciso tercero del Artículo 267 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República realizará el control fiscal de las entidades territoriales que incumplan los límites previstos en la presente ley. Para el efecto, la Contraloría General de la República gozará de las mismas facultades que ejerce en relación con la Nación.

Ver Circular MIJU 213 de 2011

**RELACIÓN DE VIATICOS CANCELADOS A LOS CONCEJALES DURANTE
EL 2015**

No.	Comprobante de Egreso No. / Fecha	Nombre del Beneficiario	Concepto del Gasto	Valor Pagado
1	15-01942 - 28/10/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje de 5 concejales a la ciudad de Cartagena los días 22 y 23 de septiembre	200.000
2	15-02087 - 11/11/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje de 5 concejales a la ciudad de Cartagena los días 22 y 23 de septiembre	400.000
3	15-00865 - 20/05/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal Etilvia Flórez a la ciudad de Bogotá los días 14 y 15 de mayo de 2015.	1.500.000
4	15-01894 - 21/10/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje de 5 concejales a la ciudad de Cartagena los días 16 y 17 de septiembre.	800.000
5	15-01895 - 21/10/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje de 5	500.000



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 36 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

No.	Comprobante de Egreso No. / Fecha	Nombre del Beneficiario	Concepto del Gasto	Valor Pagado
			concejales a la ciudad de Cartagena los días 16 y 17 de septiembre.	
6	15-02858 - 31/12/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje de 5 concejales a la ciudad de Cartagena los días 16 y 17 de septiembre.	500.000
7	15-02951 - 13/10/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje de 5 concejales a la ciudad de Cartagena los días 16 y 17 de septiembre.	500.000
8	15-01600 - 04/09/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal Etilvia Flórez a la ciudad de Cartagena los días 10 y 11 de junio de 2015.	700.000
9	15-03080 - 18/06/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal Etilvia Flórez a la ciudad de Cartagena los días 10 y 11 de junio de 2015.	200.000
10	15-02997 - 24/09/2015	Miriam Ramírez Caro	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal Miriam Ramírez a la ciudad de Cartagena los días 23 y 24 de junio de 2015.	400.000
11	15-02337 - 16/07/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal Antonio Gutiérrez e Ignacio Colón y a la ciudad de Cartagena los días 20 y 21 de abril de 2015.	500.000
12	15-03024 - 30/04/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal Antonio Gutiérrez e Ignacio Colón y a la ciudad de Cartagena los días 20 y 21 de abril de 2015.	300.000

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

No.	Comprobante de Egreso No. / Fecha	Nombre del Beneficiario	Concepto del Gasto	Valor Pagado
13	15-01634 – 23/04/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal Antonio Gutiérrez e Ignacio Colón y a la ciudad de Cartagena los días 20 y 21 de abril de 2015.	200.000
14	15-00979 – 03/06/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal Antonio Gutiérrez e Ignacio Colón y a la ciudad de Cartagena los días 20 y 21 de abril de 2015.	1.000.000
15	15-01159 – 06/07/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal a Etilvia Flórez, Jaime Pardo y Gueovadis de la Cruz a la ciudad de Cartagena los días 23 y 24 de abril de 2015.	300.000
16	15-01160 – 06/07/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal a Etilvia Flórez, Jaime Pardo y Gueovadis de la Cruz a la ciudad de Cartagena los días 23 y 24 de abril de 2015.	500.000
17	15 – 00863 – 19/05/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal a Etilvia Flórez, Jaime Pardo y Gueovadis de la Cruz a la ciudad de Cartagena los días 23 y 24 de abril de 2015.	1.000.000
18	15-01161 – 06/07/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal a Etilvia Flórez, Aley Torres, Miriam Ramírez y Teodoro Millán a la ciudad de Bogotá en diligencias oficiales.	1.000.000
19	15-00471 – 27/03/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a la concejal a	700.000

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

No.	Comprobante de Egreso No. / Fecha	Nombre del Beneficiario	Concepto del Gasto	Valor Pagado
			Etilvia Flórez, Aley Torres, Miriam Ramírez y Teodoro Millán a la ciudad de Bogotá en diligencias oficiales.	
20	15-00496 – 17/03/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a 13 Honorables Concejales para viajar a la ciudad de Bogotá a realizar gestiones de sus funciones, los días 26 y 27 de enero de 2015.	1.000.000
21	15-01936 – 10/04/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a 13 Honorables Concejales para viajar a la ciudad de Bogotá a realizar gestiones de sus funciones, los días 26 y 27 de enero de 2015.	2.000.000
22	15-00493 – 09/03/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a 13 Honorables Concejales para viajar a la ciudad de Bogotá a realizar gestiones de sus funciones, los días 26 y 27 de enero de 2015.	1.000.000
23	15-00420 – 17/03/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a 13 Honorables Concejales para viajar a la ciudad de Bogotá a realizar gestiones de sus funciones, los días 26 y 27 de enero de 2015.	2.000.000
24	15-01915 – 22/07/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a 13 Honorables Concejales para viajar a la ciudad de Bogotá a realizar gestiones de sus funciones, los días 26 y 27 de enero de 2015.	1.000.000



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 39 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

No.	Comprobante de Egreso No. / Fecha	Nombre del Beneficiario	Concepto del Gasto	Valor Pagado
25	15-00438 – 19/03/2015	Etilvia Flórez Montiel	Gastos de alimentación, transporte y hospedaje a 13 Honorables Concejales para viajar a la ciudad de Bogotá a realizar gestiones de sus funciones, los días 26 y 27 de enero de 2015.	1.000.000
TOTAL PAGADO				\$19.200.000

Fuente: Comprobantes de Egreso Alcaldía Municipal de San Pablo

Se llevo a cabo visita especial al municipio de San Pablo – Bolívar autorizada con Resolución No.136023 del 21/06/2023 del 26 al 30 de junio del 2023, donde se practicaron pruebas en la dependencia de la Tesorería de la Alcaldía Municipal para verificar los registros y evidencias de los pagos realizados a los Concejales del municipio en la vigencia del 2015 a quienes se les reconoció y pago los gastos de transporte, alimentos y viáticos en el 2015, que fueron asumidos por la Administración Municipal.

Elementos probatorios y metodología:

De los soportes verificados para cada comprobante de egreso que legalizan los pagos girados y que reposan en el archivo de gestión de la Tesorería que fueron aportados en la visita, igualmente los reconstruidos en los aplicativos financieros de la época de la Alcaldía Municipal, se revisó con la técnica de auditoria tipo – Analítica, la verificación de la información aportada.

Con el Acuerdo No. 18 del 2014 "POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO BOLÍVAR PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO DOS MIL QUINCE (2015) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" se observa que en el PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO PERIODO FISCAL: ENERO 01A DICIEMBRE 31 DE 2015 SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL SAN PABLO BOLÍVAR, en el código 3050101006005010 se asignó para el concepto de Apoyo a la Gestión Capacitación Concejales, el valor de \$30.000.000 cuya fuente de financiación fue Recursos Propios, destinándolos para el reconocimiento de gastos de transporte, alimentación y hospedaje para los Concejales, y para su legalización se adelantó bajo lo estipulado en el Decreto No. 045 de junio 1 de 2015, aplicado a los empleados públicos y de acuerdo al "Artículo Sexto del presente decreto la comisión se legalizará presentando la constancia, certificación o formato de cumplimiento los cuales se entregarán a la Secretaría de Hacienda y se anexan a la resolución de comisión".

De la revisión se puede precisar, que se pagó la suma de \$19.200.000 a los concejales municipales del período 2012 – 2015 que se detalla el contenido de la legalización, análisis y su conformidad para cada comprobante. Ver Anexo No.1 del informe.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 40 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Evidencias:

1. CG No. 15-01154 de fecha 11/09/2015 por valor de \$5.000.000. – 10 folios, Contiene los comprobantes de egresos Nos. 15-01942 – 28/10/2015 y 15-02087 – 11/11/2015. Ver carpeta No.1.
2. CG No. 15-00564 de fecha 15/05/2015 por valor de \$1.500.000. – 10 folios. Contiene el comprobante de egreso No.15-00865- 20/05/2015. Ver carpeta No.2.
3. CG No. 15-01139 de fecha 02/09/2015 por valor de \$5.000.000. – 19 folios. Contiene los comprobantes de egresos Nos. 15-01894 – 21/10/2015, 15-01895 – 21/10/2015, 15-02858 – 31/12/2015 y 15-02951 – 13/10/2015. Ver carpeta No.3.
4. CG No. 15-00730 de fecha 12/06/2015 por valor de \$1.000.000. – 10 folios. Contiene los comprobantes de egresos Nos. 15-01600 – 04/09/2015 y 15-03080 – 18/06/2015. Ver carpeta No.4.
5. CG No. 15-00781 de fecha 22/06/2015 por valor de \$1.000.000. – 9 folios. Contiene el comprobante de egreso No.15-02997 – 24/09/2015. Ver carpeta No.5.
6. CG No. 15-00426 de fecha 21/04/2015 por valor de \$2.000.000. – 16 folios. Contiene los comprobantes de egresos Nos. 15-02337 – 16/07/2015, 15-03024 – 30/04/2015, 15-01634 – 23/04/2015 y 15-00979 – 03/06/2015. Ver carpeta No.6.
7. CG No.15 - 00425 de fecha 17/04/2015 por valor de \$3.000.000. – 9 folios. Contiene los comprobantes de egresos Nos. 15-01159 – 06/07/2015, 15-01160 – 06/07/2015 y 15-00863 – 19/05/2015. Ver carpeta No.1. Ver carpeta No.7.
8. CG No. 15-00247 de fecha 12/03/2015 por valor de \$5.000.000. – 15 folios. Contiene los comprobantes de egresos Nos. 15-01161 – 06/07/2015 y 15-00471 – 27/03/2015. Ver carpeta No.8.
9. CG No. 15-00014 de fecha 23/01/2015 por valor de \$13.000.000. – 30 folios. Contiene los comprobantes de egresos Nos. 15-00496 – 17/03/2015, 15-01936 – 10/04/2015, 15-00493 – 09/03/2015, 15-00420 – 17/03/2015 y 15-00438 – 19/03/2015. Ver carpeta No.9.

Conclusiones:

Los 25 comprobantes de egresos registran como beneficiarios a las Concejales Etilvia Flórez Montiel – 24 y Miriam Ramírez Caro - 1, **sin embargo los pagos fueron a favor de los concejales del período 2012 – 2015 que se giraban a los que manejaban cuentas y luego se distribuían entre ellos, reconociendo y pagando gastos de alimentación, transporte y viáticos a concejales del municipio que no eran empleados públicos y sin vínculo laboral con el municipio.** (negrillas fuera del texto) |



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 41 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Las transferencias identificadas en los certificados de portal de banca virtual corresponden a 8 concejales: José Ignacio Colón - 1 transferencia, Gaviany Vásquez Iturriago – 3 transferencias, Jaime Pardo Gloria – 4 transferencias, Antonio Gutiérrez Herrera – 1 transferencia, Teodoro Millán Díaz – 1 transferencia, Etilvia Rosa Flórez Montiel – 6 transferencias, Miriam Ramírez Caro – 4 transferencias, Luceli Lastre Lázaro – 1 transferencia y 4 transferencias sin soportes, para un total de 21 transferencias identificadas a favor de 9 Concejales y 4 sin determinar.

Estos gastos se registraron contablemente de las 25 erogaciones generando Comprobantes Generales Nos. 15 – 00014, 15-00247, 15-00425, 15-00426, 15-00564, 15-00730, 15-00781, 15-01139 y 15-01154, desagregados en 25 comprobantes de egresos como se detalla en el Anexo No.1, financiados con recursos de Libre Destinación de ingresos con el código RLD, que hacen parte de los ingresos propios del municipio (Ingresos directos e indirectos), con el código presupuestal 111, para el gasto del pago de los viáticos a los Concejales en el 2015, el rubro afectado fue Apoyo a la gestión y capacitación a Concejales con código 3050101006005010 aprobado por el Concejo Municipal según Acuerdo 018 de diciembre 02 de 2014, con fuente de financiación de RLD o recursos propios municipales.

Se aporta el DECRETO No 045 de junio 01 de 2015, “por el cual se adopta la escala de viáticos y gastos de viajes para los servidores públicos de la administración central municipal 2015”

En su encabezamiento preceptúa:

“EL ALCALDE MUNICIPAL DE SAN PABLO, BOLIVAR, En ejercicio de las facultades constitucionales, el decreto 1042 de 1978, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, DECRETA”:

“**ARTICULO PRIMERO.** “Adoptar la siguiente Escala de Viáticos para los Empleados Públicos de la Administración Central Municipal, que deban cumplir comisiones de servicios fuera del Territorio Municipal y dentro de País”, estableciéndose claramente el reconocimiento y pago de viáticos para los Empleados Públicos, posición que no ostentan los concejales de elección popular”.

ARTICULO SEXTO. “*El reconocimiento y pago de los viáticos y Gastos de Viajes se ordenará mediante acto administrativo antes de iniciar la comisión expresando los días a Pernostrar, Sin Pernostrar, el valor de los viáticos acorde al Artículo Segundo, y el Valor de los Gastos de Viajes acorde al Artículo Tercero. Para efectos del Pago oportuno es requisito Radicar la solicitud a la Secretaria de Hacienda Ocho (08) Días Calendarios antes del Inciso de la Comisión.*”

No habrá comisión de Servicios de carácter permanente. La comisión se legalizará presentando la constancia, certificación o formato de cumplimiento, que se entregará a la Secretaria de Hacienda y se anexará a la resolución de comisión que reposa en la Hoja de Vida del servidor Público. Comisión de servicios sin legalizar no permitirá una nueva comisión la secretaria podrá reglamentar lo pertinente a este inciso.”

Procedimiento este que fue cumplido con la elaboración de los actos administrativos para la autorización y destinación de los recursos y legalizados con los certificados de asistencias o permanencias de las diligencias oficiales de los concejales, exceptuando los 4 pagos tramitados con el comprobante general No. 15-01139 de fecha 02/09/2015 por valor de \$5.000.000, que contine los comprobantes de egresos Nos. 15-01894 – 21/10/2015, 15-01895 – 21/10/2015, 15-02858 – 31/12/2015 y 15-02951 – 13/10/2015. Ver carpeta No.3., que no cuentan con la evidencia de asistencia.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 42 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

En el Informe Técnico inicial del PRF del 18/09/2019 identificado con el Sigedoc No. 20191E0083415 se estableció que el Concejo Municipal contaba con un presupuesto del Concejo muy limitado y no contaba con rubro para cubrir pagos de Gastos de Transportes, alimentación y viáticos, por lo que eran solicitados por el Presidente del Concejo al Alcalde Municipal de la época y los reconocían y pagaban. Igualmente se precisó que Las sesiones Ordinarias y Extraordinarias del 2015 fueron así: Primer Período de Sesión: Desde 01 de febrero hasta marzo 05 de 2015, con 18 sesiones. Segunda Período de Sesión: Desde 01 de mayo hasta el 30 de mayo de 2015, con 18 sesiones. Tercer Período de Sesión: del 01 de agosto hasta el 31 de agosto de 2015, con 17 sesiones. Cuarto Período: del 01 al 30 de noviembre de 2015, con 18 sesiones.

El presidente del Concejo admite que la Alcaldía Municipal de San Pablo debe reconocer el pago por pagos por conceptos de transporte, alimentación y viáticos a los Concejales, solo cuando los Honorables Concejales viven fuera de la Zona Urbana y deben desplazarse de la Zona Rural a la Cabecera Municipal para asistir a las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias. El Concejo Municipal estableció mediante Acuerdo Municipal N°. 007 del 27 de agosto de 2012, "Por Medio del Cual se Reglamenta el Valor del Transporte los Concejales del Municipio de San Pablo – Bolívar, Residentes En La Zona Rural" en concordancia con la Ley 1368 de diciembre 29 de 2009, por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones establece: ³³

De la relación de los 13 concejales activos en el 2015 y posesionados el 03 de enero de 2012, con su respectiva dirección de esa época y se estableció que todos residían en la Zona Urbana. Por lo tanto, es claro que los pagos de gastos de transporte, alimentos y viáticos no corresponden a la asistencia a las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias.

En consideración, se determina que los 25 pagos a los concejales por concepto de gastos de transporte, alimentos y viáticos, con los recursos de libre destinación del municipio por \$19.200.000, no corresponden a desplazamientos para asistencia de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias llevadas a cabo en el 2015, estas corresponden a las siguientes actividades:

**Cuadro No.1
Pagos a Concejales / Actividad Desarrollada**

No.	Comprobante de Egreso No. / Fecha	Valor Pagado en \$	Actividad Desarrollada
1	15-01942 – 28/10/2015	200.000	Formación y Capacitación
2	15-02087 – 11/11/2015	400.000	Formación y Capacitación
3	15-00865 – 20/05/2015	1.500.000	Formación y Capacitación

³³ Ley 1368 de 2009 Artículo 67. Reconocimiento de transporte. "Reconócese el valor de transporte, durante las sesiones plenarias y de comisión, a los concejales que residan en zonas rurales y deban desplazarse desde y hasta la cabecera municipal, sede principal del funcionamiento de las corporaciones municipales"

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

No.	Comprobante de Egreso No. / Fecha	Valor Pagado en \$	Actividad Desarrollada
4	15-01894 21/10/2015	800.000	Formación y Capacitación
5	15-01895 21/10/2015	500.000	Formación y Capacitación
6	15-02858 31/12/2015	500.000	Formación y Capacitación
7	15-02951 13/10/2015	500.000	Formación y Capacitación
8	15-01600 04/09/2015	700.000	Formación y Capacitación
9	15-03080 18/06/2015	200.000	Formación y Capacitación
10	15-02997 24/09/2015	400.000	Formación y Capacitación
11	15-02337 16/07/2015	500.000	Formación y Capacitación
12	15-03024 30/04/2015	300.000	Formación y Capacitación
13	15-01634 23/04/2015	200.000	Formación y Capacitación
14	15-00979 03/06/2015	1.000.000	Formación y Capacitación
15	15-01159 06/07/2015	300.000	La actividad desarrollada de interés misional para el Ente Territorial del Proyecto "Construcción Centro de Acopio Lechero y Enfriamiento Agropecuarios en los municipios de Arjona, San Juan Nepomuceno, San Pablo y Simití. Suscrita el 23 de abril de 2015".
16	15-01160 06/07/2015	500.000	
17	15-00863 19/05/2015	1.000.000	
18	15-01161 06/07/2015	1.000.000	Formación y Capacitación
19	15-00471	700.000	Formación y Capacitación
20	15-00496 17/03/2015	1.000.000	Formación en gestión de proyectos de interés misional para el Ente Territorial.
21	15-01936 10/04/2015	2.000.000	Formación en gestión de proyectos de interés misional para el Ente Territorial.
22	15-00493 09/03/2015	1.000.000	Formación y Capacitación
23	15-00420 17/03/2015	2.000.000	Formación en gestión de proyectos de interés misional para el Ente Territorial.
24	15-01915 22/07/2015	1.000.000	
25	15-00438 19/03/2015	1.000.000	
VALOR TOTAL		\$19.200.000	

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Por lo anterior, se establece que se reconoció pagos a personas que no son empleados públicos, ni trabajadores oficiales, si no concejales elegidos popularmente para integrar el Concejo Municipal 2012 - 2015, sin vínculo laboral con el municipio en donde desempeñan sus funciones, de los cuales 17 pagos detallados en el cuadro No.2 corresponden a actividades de Formación y Capacitación por \$10.400.000 son:

Cuadro No.2
Pagos a Concejales / Actividad Formación y Capacitación

Comprobante de Egreso No. / Fecha	Valor Pagado en pesos	Actividad Desarrollada
15-01942 – 28/10/2015	200.000	Formación y Capacitación
15-02087 – 11/11/2015	400.000	Formación y Capacitación
15-00865 – 20/05/2015	1.500.000	Formación y Capacitación
15-01894 – 21/10/2015	800.000	Formación y Capacitación
15-01895 – 21/10/2015	500.000	Formación y Capacitación
15-02858 – 31/12/2015	500.000	Formación y Capacitación
15-02951 – 13/10/2015	500.000	Formación y Capacitación
15-01600 – 04/09/2015	700.000	Formación y Capacitación
15-03080 – 18/06/2015	200.000	Formación y Capacitación
15-02997 – 24/09/2015	400.000	Formación y Capacitación
15-02337 – 16/07/2015	500.000	Formación y Capacitación
15-03024 – 30/04/2015	300.000	Formación y Capacitación
15-01634 – 23/04/2015	200.000	Formación y Capacitación
15-00979 – 03/06/2015	1.000.000	Formación y Capacitación
15-01161 – 06/07/2015	1.000.000	Formación y Capacitación
15-00471 – 27/03/2015	700.000	Formación y Capacitación
15-00493 – 09/03/2015	1.000.000	Formación y Capacitación
VALOR TOTAL	\$10.400.000	

Los pagos tramitados con el comprobante general No. 15-01139 de fecha 02/09/2015 por valor de \$5.000.000, que contine los comprobantes de egresos Nos. 15-01894 – 21/10/2015 por \$800.000, 15-01895 – 21/10/2015 por \$500.000, 15-02858 – 31/12/2015 por \$500.000 y 15-02951 – 13/10/2015 por \$500.000, para total de \$2.300.000, no anexan los certificados de asistencias o permanencias de las diligencias oficiales de los concejales que legalicen el egreso.

Los 8 restantes por \$8.800.000 descritos en el cuadro No.03, fueron gastos asumidos para gastos de transporte, alimentación y hospedaje a Concejales del municipio quienes adelantaron gestiones de proyectos de interés misional para el Ente Territorial, que representan un beneficio de los recursos destinados, según la certificación de asistencia.

Cuadro No.3
Pagos a Concejales / Actividad de Gestiones Proyectos

Comprobante de Egreso No. / Fecha	Valor Pagado en \$	Actividad Desarrollada
15-01159 – 06/07/2015	300.000	La actividad desarrollada de interés misional para el Ente Territorial del Proyecto



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 45 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Comprobante de Egreso No. / Fecha	Valor Pagado en \$	Actividad Desarrollada
15-01160 06/07/2015	500.000	"Construcción Centro de Acopio Lechero y Enfriamiento Agropecuarios en los municipios de Arjona, San Juan Nepomuceno, San Pablo y Simití. Suscrita el 23 de abril de 2015".
15-00863 19/05/2015	1.000.000	
15-00496 17/03/2015	1.000.000	Formación en gestión de proyectos de interés misional para el Ente Territorial.
15-01936 10/04/2015	2.000.000	
15-00420 17/03/2015	2.000.000	
15-01915 22/07/2015	1.000.000	
15-00438 19/03/2015	1.000.000	
VALOR TOTAL	\$8.800.000	

Se anexa al informe, los siguientes archivos en medio magnético en formato PDF que contiene:

1. CG No. 15-01154 de fecha 11/09/2015 por valor de \$5.000.000. – 10 folios.
2. CG No. 15-00564 de fecha 15/05/2015 por valor de \$1.500.000. – 10 folios.
3. CG No. 15-01139 de fecha 02/09/2015 por valor de \$5.000.000. – 19 folios.
4. CG No. 15-00730 de fecha 12/06/2015 por valor de \$1.000.000. – 10 folios.
5. CG No. 15-00781 de fecha 22/06/2015 por valor de \$1.000.000. – 9 folios.
6. CG No. 15-00426 de fecha 21/04/2015 por valor de \$2.000.000. – 16 folios
7. CG No.15 - 00425 de fecha 17/04/2015 por valor de \$3.000.000. – 9 folios
8. CG No. 15-00247 de fecha 12/03/2015 por valor de \$5.000.000. – 15 folios
9. CG No. 15-00014 de fecha 23/01/2015 por valor de \$13.000.000. – 30 folios
10. Acuerdo No.18 del 2014. – 131 folios
11. Decreto 045 viáticos Alcaldía San Pablo. – 7 folios
12. Acta Visita Especial CGR junio 2023. – 14 folios

Total 280 folios.

ARGUMENTOS DE DEFENSA

Mediante Auto 1003 de fecha 19/09/2023, se profirió Auto de Imputación contra de:

CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN, identificado con C.C. 8.826.598 Ex Alcalde de San Pablo (Bolívar)

BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, identificada con la CC No. 63.458.445, en su calidad de Tesorera Municipal de San Pablo Bolívar.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 46 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

En dicha providencia igualmente se vinculó a **ALIANZZ SEGUROS S.A., NIT Nro. 860026182-5**, empresa que expidióla Póliza multirriesgo que ampare los bienes inmuebles e intereses patrimoniales de todo riesgo/daños materiales incluyendo responsabilidad civil extracontractual y de manejo para alcalde tesorera y recaudador de impuestos del Municipio de San Pablo – Bolívar.

Póliza No. 021584690 duración del 16/06/2014 hasta las 24:00 horas del 15/06/2015

Cobertura asegurada Manejo 50.000.000. Pérdida causada por persona temporal 5.000000

Pérdida causada por empleados no identificados 25.000.000

ARGUMENTOS DE DEFENSA

Mediante SIGEDOC 2023ER18663 de fecha 05/10/2023, presentó argumentos de defensa el doctor EDWIN GIL MORA, apoderado de la señora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO

Expresa entre otras cosas el togado:

1. DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL IMPUTADA. -

“La Sala Colegiada de la Gerencia Departamental de Bolívar, mediante Auto No. 1003, de fecha 19 de agosto de 2022, imputaron responsabilidad fiscal a título de culpa grave a mi defendida de la siguiente manera:

PRIMERO: IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL DE FORMA SOLIDARIA Y A TÍTULO DE CULPA GRAVE, DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 2112 del 17 de octubre de 2018, que se adelanta con ocasión del daño patrimonial causado a los intereses patrimoniales del MUNICIPIO DE SAN PABLO, por la suma de DICINUEVE MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$19.200.000) sin indexar a las siguientes personas:

CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN, identificado con CC 8. 826.598, en su calidad de ex alcalde del Municipio de San Pablo, Departamento de Bolívar y:

BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, identificada con CC 63.458.445, en su calidad de Tesorera del Municipio de San Pablo, Departamento de Bolívar

2. DE LOS ARGUMENTOS Y RAZONES DE LA DEFENSA.

2.1. Rechazo de la Imputación de Responsabilidad Fiscal.

En mi calidad de abogado defensor de confianza de la doctora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, respetuosamente desde ya manifiesto al Despacho que rechazo en forma radical la IMPUTACION DE RESPONSABILIDAD FISCAL, que se le endilga, habida consideración que su conducta fue ajustada a la Ley, de buena fe, eficiente, eficaz y oportuna, con el objeto único de conseguir los fines y cometidos

No solo corresponde al auditor verificar la existencia de un hallazgo para establecer una responsabilidad objetiva de la funcionaria, si no que le corresponde también buscar las pruebas que lo conduzcan a la verdad aun cuando aquellas la favorezcan, por eso, las pruebas deberán apreciarse en su conjunto de acuerdo a las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 610 de 2000, que reza:

Artículo 26. Apreciación integral de las pruebas. Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.

Lo anterior en armonía con el artículo 23 ibídem, que dispone:

Artículo 23. Prueba para responsabilizar. El fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado.

2.2.2. *La presunción de inocencia y la buena fe, son principios generales del derecho aplicables al debido proceso administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 superior y a las reglas de relación entre la administración y los administrados pues se presume que unos y otros actúan de buena fe del Estado, por lo tanto no ha generado detrimento o daño patrimonial alguno al Municipio de San Pablo – Bolívar, como lo demostraremos en el discurrir del proceso.*



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 47 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

2.2. Razones de la defensa.

2.2.1. No solo corresponde al auditor verificar la existencia de un hallazgo para establecer una responsabilidad objetiva de la funcionaria, si no que le corresponde también buscar las pruebas que lo conduzcan a la verdad aun cuando aquellas la favorezcan, por eso, las pruebas deberán apreciarse en su conjunto de acuerdo a las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 610 de 2000, que reza:

Artículo 26. Apreciación integral de las pruebas. Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.
Lo anterior en armonía con el artículo 23 ibídem, que dispone:

Artículo 23. Prueba para responsabilizar. El fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado.

2.2.2. La presunción de inocencia y la buena fe, son principios generales del derecho aplicables al debido proceso administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 superior y a las reglas de relación entre la administración y los administrados pues se presume que unos y otros actúan de buena fe.

2.2.3. Igualmente, no podemos desechar los principios que orientan la función administrativa y las finalidades de la misma, presentes en nuestra Constitución Política y en las Ley 489 de 1998 y 1437 de 2011, especialmente el principio de coordinación y colaboración armónica entre entidades del Estado, en virtud del cual, específicamente, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 489 de 1998, consiste en el deber que recae en las entidades de colaborar a otras para facilitar el ejercicio de sus funciones, es decir, satisfacer los fines y cometidos estatales que no son otros que la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

2.2.4. Para el caso bajo examen, el Despacho, imputa responsabilidad fiscal, a partir de que los viáticos fueron pagados a los concejales sin ser estos empleados públicos y sin vínculo laboral con el municipio, desconociendo el concepto del Consejo de Estado Rad. 908-96, de octubre 11 de 1986, describiendo los fundamentos fácticos del auto de imputación de la siguiente manera:

“Se estableció (sic) que en la vigencia de 2015 la administración municipal concedió y canceló viáticos y gastos (sic) de viaje a los concejales, por valor de \$19.200.000, desconociendo que los concejales no son empleados públicos ni trabajadores oficiales (sic) sino servidores públicos elegidos popularmente para integrar el Concejo Municipal, sin vínculo laboral con el municipio en donde desempeñan sus funciones por lo tanto no tienen derecho a disfrutar de viáticos.

La anterior situación se presentó debido al desconocimiento de lo dispuesto en el Concepto de octubre 11 de 1986, del Consejo de Estado con No. De radicado (sic) 908-96, lo cual ocasionó el pago de viáticos a los concejales sin tener derecho a devengarlos afectando el presupuesto del Municipio en cuantía de 19.200.000 situación que obedece a las deficiencias en la aplicación (sic) de los mecanismos de control interno de la entidad

2.2.5. Del informe técnico, se concluye entre otras cosas, que los procedimientos legales para la autorización y destinación de los recursos fueron aplicados, es decir se cumplieron y que fueron legalizados con los certificados de asistencias o permanencias de las diligencias oficiales de los concejales a excepción de cuatro (4) pagos tramitados con el comprobante general No. 15-01139 de fecha 02/09/2015 por valor de \$5.000.000, que contiene los comprobantes de egresos Nos. 15-01894 – 21/10/2015, 15-01895 – 21/10/2015, 15-02858 – 31/12/2015 y 15-02951 – 13/10/2015.

2.2.6. En el Informe Técnico inicial del PRF del 18/09/2019 identificado con el SIGEDOC No. 20191E0083415 se estableció que el Concejo Municipal contaba con un presupuesto del Concejo muy limitado y no contaba con rubro para cubrir pagos de Gastos de Transportes, alimentación y viáticos, por lo que eran solicitados por el Presidente del Concejo al Alcalde Municipal de la época y los reconocían y pagaban.

2.2.7. También concluye el informe que los gastos fueron asumidos para gastos de transporte, alimentación y hospedaje a Concejales del municipio quienes adelantaron gestiones de proyectos de interés misional para el Ente Territorial, que representan un beneficio de los recursos destinados, según la certificación de asistencia.

2.2.8. Sea lo primero señalar que, si bien es cierto un concepto expedido por una autoridad fija su posición frente al tema, también lo es que no obliga, por lo que de entrada podríamos decir que mi defendida no ha quebrantado una norma, al presuntamente no haber actuado conforme al concepto. Ahora bien, lo que si la obliga y debe cumplir son los acuerdos y los actos administrativos expedidos con ocasión de aquellos, valga decir el presupuesto municipal, que para el caso que nos ocupa, fue expedido mediante el Acuerdo 018 de diciembre 02 de 2014, en donde con el código 3050101006005010 se asignó para el concepto de Apoyo a la Gestión y Capacitación Concejales, el valor de \$30.000.000 cuya fuente de financiación fue Recursos Propios.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 48 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

En ese orden de ideas lo que se evidencia es que la señora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, en su condición de tesorera lo que cumplió fue un acuerdo municipal No. 18 del 2014, vigente para la época de los hechos. Es oportuno recordar que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento hasta que se declare su nulidad por la autoridad competente.

2.2.9. Conforme a la imputación y el informe técnico es evidente que solo 4 pagos no fueron legalizados, no obstante, mi defendida asegura dos cosas primero que los soportes quedaron en los archivos de la tesorería y segundo que las cuentas se pagaron posterior a la causación del gasto es decir al tiempo que se pagaron se legalizaron.

2.2.10. Llama la atención que, a la presente investigación de responsabilidad fiscal, no se hayan vinculado al señor Jefe de Presupuesto y al Secretario de Hacienda, quienes a la postre tampoco tienen responsabilidad fiscal en los hechos, pero eventualmente tienen más que explicar que mi defendida, toda vez, que el origen de la viabilidad de un pago, es decir el análisis legal para determinar que se puede pagar está en cabeza de esas dos dependencias.

2.2.11. Que además de lo anterior son protagonistas estelares de la elaboración, trámite de aprobación y ejecución del mismo. En estas distintas etapas, es donde se determina la legalidad de los gastos que quedan incluidos en el presupuesto, resaltando que también participan asesores y concejales.

2.2.12. Lo que he querido enfatizar es que desde el punto de vista del trámite del pago de una cuenta, como bien lo explicó mi representada en su versión libre, su obligación legal consistía en verificar que los soportes para ejecutar o autorizar el pago se cumplan y eso precisamente aconteció en el caso que nos ocupa, todos los pasos se cumplieron, hubo una autorización del gasto por parte del alcalde, quien cuenta con asesor jurídico, pasó por hacienda que tiene asesor contable, pasó por presupuesto y finalmente llegó con todos los estudios jurídicos y contables, además del visado de los involucrados, los cuales fueron verificados y por eso se autorizó el pago.

2.2.13. Ahora bien, a esta defensa técnica y a la encartada, nos preocupa que, no obstante, los beneficiarios de los viáticos hayan declarado que, si recibieron los recursos y además cumplieron sus capacitaciones, no se hayan encontrado las permanencias o constancias de asistencias a dichos eventos de capacitación ya que es vehemente en afirmar que no se autorizó el pago de cuenta alguna sin la verificación de los soportes.

2.2.14. Finalmente debo resaltar que en la etapa preliminar de este proceso a mi defendida ni al suscrito nos han notificado y por ende no hemos participado de la práctica de las mismas, por lo que en el acápite de pruebas insistiremos en la ampliación de las declaraciones para tener la oportunidad de interrogar a los declarantes.

3. INEXISTENCIA DE CULPABILIDAD.

*3.1. El artículo 5 de la Ley 610 de 2000, enseña que la responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: Una conducta dolosa o **culposa** atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores.*

3.2. La responsabilidad de los servidores públicos se deriva del incumplimiento u omisión de las funciones que específicamente le están señaladas en el manual de funciones, expedido por la entidad pública.

3.3. El manual de funciones aportado al proceso, no es aplicable en el caso que nos ocupa, por la elemental razón que se expidió en el año 2019 y los hechos materia de la investigación fiscal se dieron en la vigencia 2015.

3.4. Los tres elementos que configuran la responsabilidad fiscal deben darse al tiempo para que se pueda predicar la misma y en el caso que se examina, no existe un daño patrimonial porque está evidenciado conforme al informe técnico que los dineros fueron utilizados en beneficio del municipio no obstante los concejales no ser empleados de la administración municipal, pero si ostentan la calidad de servidores públicos municipales y su gestión fue a favor del municipio.

3.5. Tampoco existe culpabilidad, pues en materia fiscal se determina conforme a lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, que dice lo siguiente:

“ARTÍCULO 118. DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

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

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



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 49 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;

b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado;

c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;

d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos

e) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales. (Negritas fuera de texto)

3.6. Para el caso bajo examen, tenemos que señalar que la determinación de la culpabilidad no es precisa es abstracta, confusa y a nuestro criterio las normas citadas sobre todo las que tienen aplicación en materia de contratación estatal no vienen al caso, ni siquiera los eventos de presunción de culpabilidad consagrados en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, que también citan son errados, detalle que es muy importante establecer en un auto de imputación pues dificulta la defensa, no obstante está evidenciado en el proceso que la conducta desplegada por mi defendida ni siquiera ocasionó un daño patrimonial.

3.7. Las presunciones legales, son susceptibles de ser controvertidas y desvirtuadas con pruebas idóneas que demuestren que la misma no se ha configurado de conformidad con el caso concreto, de ahí que la jurisprudencia de la Corte Constitucional especialmente, sostenga que el legislador al establecer presunciones legales para proteger bienes jurídicos valiosos no viola los derechos fundamentales como el Debido Proceso y la Presunción de Inocencia.

3.8. En el caso de mi defendida, los medios de pruebas aportados y que militan en el proceso, demuestran en grado de certeza que la conducta desplegada por ella respecto al pago de los viáticos de marras, lo hizo **con apego a las normas que rigen el ejercicio de la función pública**, y que por lo tanto no ha actuado ni con culpa grave y mucho menos dolo.

5. PETICIÓN DE MEDIOS DE PRUEBAS.

Con mi habitual respeto, conforme a las preceptivas del título II capítulo I y el artículo 50 de la Ley 610 de 2000 me permito aportar y solicitar los siguientes medios de pruebas:

5.1. Testimoniales:

Solicito las siguientes:

- Declaración de los concejales que pueden ser citados en la secretaria del concejo municipal.

- JOSE IGNACIO COLON
MIRIAM RAMIREZ
TEODORO MILLAN
ANTONIO MARIA GUTIERREZ
ETILVIA ROSA MONTIEL

5.2. Visita Especial.

- Practicar visita especial a la Alcaldía Municipal, para verificar todos los documentos relacionados con los viáticos, que reposan en los archivos de la alcaldía o en las distintas dependencias. Con el fin de recolectar los soportes que faltan, suele suceder que algunos archivos son cambiados de lugar o trasapelado sobre todo cuando se da el cambio de administración.

5.3. Testimoniales:

Escuchar en declaración jurada los testimonios de las personas que se relacionan a continuación:

- Escuchar en declaración jurada al señor FAUSTINO CASTRO CADAVID, en su condición de Auxiliar de Tesorería, para que deponga todo lo que sabe y le consta en relación al tema especialmente sobre los procesos de gestión documental y archivo de los expedientes que se generan en tesorería y el error de transcripción del que habla la investigada en la aclaración que se anexa.

- Escuchar en declaración jurada al señor GLIVER QUINTANA CARPINTERO, en su condición de Jefe de Presupuesto, para que deponga todo lo que sabe y le consta en relación al tema especialmente sobre los procesos, la gestión documental y archivo de los expedientes que se generan en tesorería.

Las personas cuyos testimonios se solicitan pueden ser localizados y/o citadas a través de la defensa y la investigada.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 50 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

6.- **PETICIÓN DE TERMINACIÓN Y ARCHIVO DEFINITIVO DEL PROCESO.** - Con fundamento en el artículo 16 de la Ley 610 de 2000, solicito al operador fiscal,

ordenar la terminación y el archivo definitivo de las diligencias a favor de mi defendida, en razón a que aparece plenamente demostrado en el proceso que su conducta no ha ocasionado daño patrimonial alguno al municipio de San Pablo – Bolívar y están desvirtuadas las imputaciones que se le hacen.

8. DIRECCIONES Y NOTIFICACIONES.

Para efectos de notificaciones, las recibo en la Carrera 23 No. 9-35 de Aguachica, correo electrónico edwingil69@yahoo.es, Cel. No. 3116827656.

Atentamente,

EDWIN GIL

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

DEL CASO CONCRETO:

Advierte el despacho como primera medida que no encuentra ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, y que se ha respetado y garantizado el derecho de defensa, y que todas las actuaciones han sido notificadas y/o comunicadas conforme a la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, respetándose así el debido proceso, en el que incluso se han decretado en el transcurso del proceso, aquellas pruebas para efectos de indagar y/o ahondar por la existencia del daño, entre otros aspectos. Y que en virtud del principio de economía (artículo 3 numeral 12 de la Ley 1437 de 2011), al no existir pruebas por decretar o de oficio, es menester preferir de manera inmediata la decisión de fondo correspondiente, que a la postre se realizará.

DEL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO Y SU CUANTIFICACIÓN:

El daño es uno de los conceptos más elaborados y trabajados de la doctrina perteneciente a la responsabilidad contractual y extracontractual, motivo por el cual, son múltiples los autores que lo han querido abordar, con el objeto de determinar su límite y extensión.

Así tenemos como el doctor Tamayo lo define como "...el menoscabo a las facultades jurídicas que tiene una persona para disfrutar un bien patrimonial o extramatrimonial. Ese daño es indemnizable cuando en forma ilícita es causado por alguien diferente de la víctima"³⁴; mientras que el profesor De Cupis señala que el daño no es más que un "...perjuicio, es decir, aminoración o alteración de una situación favorable"³⁵. Por su parte, el doctor Henao lo identifica como "...la aminoración patrimonial de la víctima"³⁶, y el tratadista Escobar Gil, lo determina como "...todo detrimento, menoscabo o perjuicio que a consecuencia de un acontecimiento determinado experimenta una persona en sus bienes espirituales, corporales o patrimoniales, sin importar que la causa sea un hecho humano, inferido por la propia víctima o por un tercero, o que la causa sea un hecho de la naturaleza"³⁷.

³⁴ TAMAYO JARAMILLO, Javier. *Tratado de responsabilidad civil*. Vol. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 326.

³⁵ DE CUPIS, A. El daño. *Teoría general de la responsabilidad civil*, cit., p. 81.

³⁶ HENAO PÉREZ, Juan Carlos. *El daño*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 84.

³⁷ ESCOBAR GIL, Rodrigo. *Responsabilidad contractual de la administración pública*, Bogotá, Ed. Temis, 1989, p. 165.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 51 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

De esta forma tenemos qué a pesar de la pluralidad de definiciones, todas ellas conservan unos elementos comunes los cuales se refieren al detrimento sufrido por el patrimonio de la víctima, como consecuencia de una acción u omisión ilícita generada por un tercero independiente a la víctima. Así pues, podemos señalar que el daño es el menoscabo o detrimento producido al patrimonio de la persona natural o jurídica o, a la persona en su ser mismo ya sea patrimonial o físico o, moral o extrapatrimonial, por parte de un tercero, producto de una conducta ilícita.

Si bien existe una homogeneidad respecto al concepto del daño, no cabe duda que éste en materia fiscal contempla unos elementos especiales que lo diferencian del daño en materia penal o civil.

Así, se requiere de un sujeto cualificado para su producción, ya que debe ser causado por un gestor fiscal (o un agente que “contribuya” “con ocasión” de la gestión fiscal al detrimento del erario de acuerdo a su “conexidad próxima y necesaria”). Así mismo, la acción dañosa, debe recaer única y exclusivamente sobre los bienes del Estado, escapando a su examen el menoscabo que sufran otros recursos que no sean los públicos.

De lo anterior, se sigue que el sujeto pasivo del daño sea el Estado, concebido este como persona jurídica en cuanto sujeto de derechos y obligaciones, respecto del cual y por esa condición, sólo es posible indemnizar el daño patrimonial o físico, y no el extrapatrimonial o moral³⁸.

En suma, podemos decir que el daño en los PRF, está referido al menoscabo, detrimento o perjuicio que sufre el patrimonio del Estado por causa de la acción u omisión de un gestor fiscal, o de la persona que determine dicho detrimento.

El daño tiene como características, la de ser cierto, esto es, que sea objetivamente verificable³⁹, en relación inversamente proporcional con el denominado daño eventual, el cual no es indemnizable⁴⁰; que sea especial, en relación con su origen;

³⁸ Sobre este asunto la jurisprudencia ha precisado que: “...en lo que atañe al reconocimiento de perjuicios morales subjetivados cuya condena impuso el a quo, considera la Sala que la misma resulta improcedente, pues si se tiene en cuenta que este tipo de daño es aquél que “...incide en el ámbito particular de la personalidad humana en cuanto toca sentimientos íntimos tales como la pesadumbre, la aflicción, la soledad, la sensación de abandono o de impotencia que el evento dañoso le hubiese ocasionado a quien lo padece...” vivencias que “...varían de la misma forma como cambia la individualidad espiritual del hombre...” (12), es fácil concluir que esta clase de perjuicios no puede predicarse de una persona jurídica, invulnerable a estos sentimientos, que son los que en últimas abren paso al reconocimiento de esta clase de perjuicios” (Sentencia del Tribunal Superior

del Distrito Judicial de Bogotá-Sala Civil, calendada el 13 de septiembre de 2010, M. P. Dr.: Manuel Alfonso Zamudio Mora, Proceso No. 110013103040200300577 01).

³⁹ En profesor Tamayo señala que existe certeza del daño “...cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante” (TAMAYO JARAMILLO, Javier. *Tratado de responsabilidad civil*. Vol. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 339).

⁴⁰ Sobre el llamado daño eventual el profesor Henao ha señalado que ocurre cuando existe “certeza de que el daño no se produjo ni se producirá, razón por la cual se califica de eventual, porque no se puede asegurar que hay aminoración patrimonial (...) Se puede entonces afirmar que el perjuicio es cierto cuando la situación sobre la cual el juez va a pronunciarse le permite inferir que se extenderá hacia el futuro, y que es eventual cuando la situación que refleja “el perjuicio” no existe



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 52 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

anormal, al no tomar en cuenta el desgaste natural de las cosas producto del paso del tiempo, y cuantificable por valorar económicamente el costo del perjuicio.

De la misma forma, la Doctrina ha sido reiterativa en considerar el daño como el primer elemento de la responsabilidad fiscal. Sólo después de estructurado y probado el daño se puede establecer los demás elementos, empezando por la conducta.

Al respecto, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en concepto 0070A del 15 de enero de 2001, señaló sobre el daño:

“De los tres elementos anteriores, el daño es el elemento más importante. A partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal. Si no hay daño no puede existir responsabilidad. Con esta lógica, el artículo 40 de la ley 610 dispone que el proceso de responsabilidad fiscal se apertura cuando se encuentra establecida la existencia del daño, es decir, se requiere que exista certeza sobre la existencia de éste para poder iniciar el proceso de responsabilidad fiscal...” (Subrayado fuera de texto).

En concepto EE 9273 del 14 de febrero de 2006 la Oficina Jurídica de la Contraloría sostuvo respecto al daño al patrimonio del Estado:

“Así mismo vemos que, la existencia del daño es condición de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, tal como consta en los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000 transcritos, de lo contrario, procederá el adelantamiento de una indagación preliminar por el término de seis (6) meses”.

Allí mismo se afirma:

*“Con base en la normatividad antes descrita la Oficina Jurídica realizó un estudio sobre el daño patrimonial al Estado, proferido mediante el oficio 0070A de 15 de enero de 2001, en el cual citaremos algunos aspectos relativos al objeto de su consulta, a saber: “IV. EL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. (...) **2. Certeza del daño. Desde los principios generales de responsabilidad es necesario destacar que el daño debe ser cierto.** Se entiende que «el daño es cierto cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante”.* (Subrayado fuera de texto)

Siendo también importante mencionar del concepto al que hacemos referencia que:

*“De otra parte, vale la pena citar la Sentencia SU-620, 13 de noviembre de 1996, Expediente T-84714, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonel, en la cual la Honorable Corte Constitucional, precisó: “Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, **debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud.** En el proceso de determinación del monto del daño, por*

ni se presentará luego” (HENAÓ PÉREZ, Juan Carlos. *El daño*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 139).



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 53 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio”. (Subrayado fuera de texto)

En el mismo concepto se manifestó:

“En este orden jurídico, el daño siempre estará representado en el menoscabo del patrimonio público cualquiera que fuere su connotación y para efectos de la imputación de la responsabilidad fiscal, el mismo debe darse en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta. Para la estimación del daño debemos acudir a los principios generales de la responsabilidad, por tanto, para valorarlo debe tenerse en cuenta que el mismo ha de ser cierto, especial, anormal, cuantificable y con arreglo a su real magnitud. Se entiende que el daño es cierto cuando aparece evidencia que la actuación u omisión del servidor público o particular ha generado una afectación al patrimonio público. Dicho en otras palabras, existe certeza del daño, cuando obra prueba que permita establecer que existe un menoscabo de los dineros o bienes públicos, por tanto es viable cuantificar esa disminución patrimonial y endilgárselo a quien con su conducta activa u omisiva lo causó” (subrayado y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, puede señalarse que aunque el daño en material fiscal sigue en principio los lineamientos jurisprudenciales y doctrinales establecidos para el daño en general, tiene unos elementos exclusivos que lo separan de éste y lo diferencian de otras clases de daño. Es además la nota primaria y fundamental para establecer la existencia o inexistencia de la Responsabilidad Fiscal, ya que sin la producción del mismo, no tiene razón de ser la Acción Fiscal, en tanto que esta es resarcitoria al perseguir la compensación del daño causado al Estado por parte del gestor fiscal.

Conforme lo contenido en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, El **Daño Patrimonial al Estado**, se entiende como:

“La lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” (Apartes subrayados fueron declarados inexecutable por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil).

El concepto expuesto advierte que el daño ocasionado con la gestión fiscal, debe recaer sobre el “patrimonio público”, es decir, en los “bienes o recursos públicos” o en los “intereses patrimoniales del Estado.”



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 54 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Al respecto de este elemento, la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería, señaló:

“Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad, por lo tanto, entre otros factores, que han de valorarse, debe considerarse que aquél debe ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio.”

Definido en abstracto el daño, debe pasar esta instancia a establecer si el mismo se encuentra o no estructurado en el presente asunto.

En ese sentido, se hará una apreciación integral de las pruebas y en sí de los medios de prueba, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 176 del C.G.P.

Esta colegiada en aras de la controversia procesal y el debido proceso responde al abogado EDWIN GIL MORA sus argumentos.

En primer lugar, debe advertírsele a la defensa técnica que la auditoría que se realizó en el Municipio de San Pablo en el año 2015, se llevó a cabo con todas las garantías que siempre otorga la Contraloría General de la República, entre éstas la posibilidad de controvertir el informe de auditoría por parte de la Entidad, cuestión que se hizo y no fue satisfactoria la respuesta dada a este hallazgo, conforme lo señala el equipo auditora folio 5 del plenario

Fue así como las explicaciones dadas por la administración, Alcaldía de San Pablo, no satisfizo a la comisión de auditoría que había llevado a cabo su misión en el año 2017 sobre la vigencia 2015.

En el presente proceso de responsabilidad fiscal y en el proceso mismo se ha hecho una investigación integral analizando lo favorable y lo desfavorable a los presuntos responsables, señora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO Y CRISTOBAL VANEGAS GUARIN, de acuerdo a las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, en el mismo sentido que lo ha manifestado en sus pronunciamientos la Corte Suprema de Justicia

“La valoración racional de las pruebas de acuerdo con las reglas de la sana crítica trasciende las reglas estrictamente procesales, porque la obligación legal de motivar razonadamente las decisiones no se satisface con el simple cumplimiento de las formalidades.

Por el contrario, los instrumentos legales son un medio para alcanzar la verdad de los hechos que interesan al proceso y esta función solo se materializa mediante procesos lógicos, epistemológicos, semánticos y hermenéuticos que no están ni pueden estar reglados por ser extrajurídicos y pertenecer a un plano bien distinto al del tecnicismo dogmático. Así lo precisó la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia.”



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 55 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

La apreciación individual y conjunta de las pruebas según la sana crítica no es un concepto vacío, ni una válvula de escape que puede usar el juez para dar la apariencia de racionalidad y juridicidad a sus intuiciones, posturas ideológicas, emociones, prejuicios culturales, políticos, sociales o religiosos, o a sus sesgos cognitivos o de sentido común, explica la corporación.

Por el contrario, es un método de valoración que impone a los falladores reglas claras y concretas para elaborar sus hipótesis sobre los hechos a partir del uso de razonamientos lógicos, analógicos, tópicos, probabilísticos y de cánones interpretativos adecuados, que constituyen el presupuesto efectivo de la decisión

Con base en ello, la valoración individual de la prueba es un proceso hermenéutico, que consiste en interpretar la información suministrada a la luz del contexto dado por las reglas de la experiencia, las teorías e hipótesis científicas y los postulados de la técnica. Para ello, debe contrastar la consistencia del contenido de la prueba (adecuación o correspondencia) con la realidad, mediante el análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos.

Una vez asignado el mérito individual a cada prueba, se procede a analizar la prueba de maneja conjunta mediante el contraste de la información suministrada por cada una de ellas. Con el fin de que sirvan de base para la construcción de hipótesis con gran probabilidad, esto es, sin contradicciones, con alto poder explicativo y concordantes con el contexto experiencia (Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, Sentencia SC-91932017 (11001310303920110010801), Mar.29/17 M. P. Ariel Salazar Ramírez).

Visto así, lo que el operador jurídico ha hecho en el presente caso es respetar el debido proceso, conforme al artículo 29 de nuestra Carta Magna, por lo que no encuentra esta colegiada motivo de duda por parte de la defensa técnica de la implicada, respecto de ese tema, por lo que no se acoge a sus pretensiones.

Respecto a lo que afirma el ilustre abogado respecto a los principios de la función administrativa cuando dice_:

"Igualmente, no podemos desechar los principios que orientan la función administrativa y las finalidades de la misma, presentes en nuestra Constitución Política y en las Ley 489 de 1998 y 1437 de 2011, especialmente el principio de coordinación y colaboración armónica entre entidades del Estado, en virtud del cual, específicamente, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 489 de 1998, consiste en el deber que recae en las entidades de colaborar a otras para facilitar el ejercicio de sus funciones, es decir, satisfacer los fines y cometidos estatales que no son otros que la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política"

Debe recordársele por parte de esta sala que una cosa es la colaboración armónica entre las entidades públicas que debe darse en el plano de cooperación en materia penal, administrativa, disciplinaria, verbigracia cuando las Procuraduría, Contraloría, Fiscalía aúnan esfuerzos para lograr un fin o se intercambian funcionarios peritos en alguna materia para lograr fines estatales, y otra cosa es tomar dineros de rubros de una entidad diferente a la que lo usa para invertirlos en causas que no son del resorte de esa entidad, tal como ha ocurrido en el caso sub judice

"El desconocimiento de lo dispuesto en el Concepto de octubre 11 de 1986, del Consejo de Estado con No. De radicado 908-96, ocasionó el pago de viáticos a los concejales sin tener derecho a devengarlos afectando el presupuesto del Municipio en cuantía de 19.200.000 situación que obedece a las deficiencias en la aplicación de los mecanismos de control interno de la entidad". Tal como lo ha dicho el informe técnico"

En el caso que se viene ventilando, debe dejarse claro que se ejecutaron dineros del presupuesto de San Pablo con destino al Concejo Municipal, sin que mediara orden legal que así lo dispusiera, en favor de viáticos a funcionarios del concejo, cuando éstos no eran ni son EMPLEADOS PÚBLICOS.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 56 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Ha sido claro y enfático el Consejo de Estado, al afirmar:

“Para la Sección Quinta del Consejo de Estado es necesario indicar que si bien los concejales son considerados como servidores públicos, de acuerdo con en el artículo 123 de la Constitución Política, dicha calidad no les confiere la condición de empleados públicos.

Concluyó entonces que los concejales no son empleados públicos, pues hacen parte de una categoría denominada miembros de una corporación político administrativa, elegidos popularmente, con funciones, competencias específicas y régimen especial de honorarios y seguridad social. Por lo tanto, si el juez electoral los tratara dentro de esa categoría se estaría desconociendo de manera flagrante y palmaria la carta constitucional, que es de obligatorio cumplimiento.

Entonces, no resulta procedente una interpretación en que se entienda a los concejales como empleados públicos, con el fin de endilgarle la causal de inhabilidad contenida en el artículo 179 (numeral 2) de la Constitución, por lo que el cargo planteado por el demandante no prosperó (M. P. Rocío Araújo Oñate)

Queda claro de esta manera que el actuar de esta colegiada respecto a que esos dineros no han debido entregarse al Concejo de San Pablo por parte de la Alcaldía de dicho municipio, es ajustada a derecho y no un simple capricho.

Respecto al punto 3.6 cuando dice el togado que *“para el caso bajo examen, tenemos que señalar que la determinación de la culpabilidad no es precisa es abstracta, confusa y a nuestro criterio las normas citadas sobre todo las que tienen aplicación en materia de contratación estatal no vienen al caso, ni siquiera los eventos de presunción de culpabilidad consagrados en el artículo 118 de la ley 1474 de 2011, que también citan son errados, detalle que es muy importante establecer en un auto de imputación pues dificulta la defensa, no obstante está evidenciado en el proceso que la conducta desplegada por mi defendida ni siquiera ocasionó un daño patrimonial.*

La defensa técnica hace interpretación subjetiva del artículo 118 de la ley 1474 de 2011, la interpreta de manera taxativa y a su manera, sabiendo que esta norma, si bien pone unos ejemplos, entre ellos algunos de contratación estatal, deben entenderse que es a los recursos públicos a que se refiere en sí, a la salvaguarda de los dineros del Estado, lo cual abarca toda la gama de hechos y actos administrativos que en materia monetaria expidan los servidores públicos.

De hecho, ha dispuesto la Corte Constitucional

“Para la Sala, el alejamiento del contenido normativo expreso de la norma constitucional, en búsqueda de un entendimiento distinto que no está consagrado en ella, resulta legal y constitucionalmente problemático.

En efecto, el abandono del tenor literal de la norma para buscar su espíritu tendría como límite inicial lo señalado en el artículo 27 del Código Civil, el cual le da prevalencia del lenguaje de las normas cuando el mismo es claro e inequívoco:

“ARTÍCULO 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”

Como se observa, de este artículo 27 se desprenden al menos dos reglas. La primera indica que la forma básica de acercarse al sentido de una norma es a través del lenguaje o las palabras que ella utiliza, de modo que si su sentido es claro no debe desatenderse su tenor literal para consultar su espíritu; como ha señalado la jurisprudencia, el lenguaje es un instrumento para el intercambio de pensamientos entre los seres humanos y la construcción de la cultura jurídica, de modo que el contenido literal de las normas debe ser suficiente para su comprensión fácil y lógica por parte de sus destinatarios.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 57 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Consecuencia de lo anterior, la segunda regla indica que solo frente a expresiones "oscuras" que realmente dificulten el entendimiento de la ley, el intérprete puede acudir a su intención o espíritu, pero siempre que estén "claramente manifestados" en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

Dicho de otra manera, la búsqueda de un sentido distinto al que se desprende prima facie del tenor literal de las normas, es subsidiaria, en la medida que solamente procede cuando el lenguaje del legislador no ha sido claro y existen expresiones oscuras que generan incertidumbre sobre su verdadero alcance.

Lo anterior es importante para la seguridad jurídica pues evita que el sentido de la ley esté sujeto a la interpretación subjetiva de diferentes operadores jurídicos. De allí que la claridad y sencillez de las normas y de su aplicación, sea una pretensión de todo ordenamiento jurídico, especialmente cuando se trata de regulaciones dirigidas a la sociedad en general y no a sectores especializados que funcionan con lenguajes técnicos y complejos...."

Así las cosas no se considera para esta colegiada acertada la interpretación del abogado EDWIN GIL MORA

Los puntos 2.2.5, 2.2.6, 2.2.7, corresponden a otro proceso de responsabilidad fiscal el 1989, por lo que no se tendrán en cuenta por parte de esta colegiada.

En los demás puntos de su escrito de defensa, el togado insiste en que los señores BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO y CRISTOBAL VANEGAS GUARIN, no tienen responsabilidad alguna en el presente proceso... Argumenta:

"Lo que he querido enfatizar es que desde el punto de vista del trámite del pago de una cuenta, como bien lo expliqué mi representada en su versión libre, su obligación legal consistía en verificar que los soportes para ejecutar o autorizar el pago se cumplan y eso precisamente aconteció en el caso que nos ocupa, todos los pasos se cumplieron, hubo una autorización del gasto por parte del alcalde, quien cuenta con asesor jurídico, pasó por hacienda que tiene asesor contable, pasó por presupuesto y finalmente llegó con todos los estudios jurídicos y contables, además del visado de los involucrados, los cuales fueron verificados y por eso se autorizó el pago.

2.2.13. Ahora bien, a esta defensa técnica y a la encartada, nos preocupa que, no obstante, los beneficiarios de los viáticos hayan declarado que, si recibieron los recursos y además cumplieron sus capacitaciones, no se hayan encontrado las permanencias o constancias de asistencias a dichos eventos de capacitación ya que es vehemente en afirmar que no se autorizó el pago de cuenta alguna sin la verificación de los soportes.

2.2.14. Finalmente debo resaltar que en la etapa preliminar de este proceso a mi defendida ni al suscrito nos han notificado y por ende no hemos participado de la práctica de las mismas, por lo que en el acápite de pruebas insistiremos en la ampliación de las declaraciones para tener la oportunidad de interrogar a los declarantes.."

Aquí el problema jurídico no radica en verificar los soportes para autorizar los pagos respectivos, sino que la erogación no ha debido hacerse con dineros de la alcaldía, con el presupuesto de la alcaldía.

El problema jurídico no es de legalización de viáticos ni soportes, pues a todas luces se ve y se ha evidenciado hasta la saciedad por medio de los testimonios rendidos por los concejales en el Municipio de San Pablo que efectivamente ellos viajaron a sus capacitaciones, eso es evidente y demostrado inclusive con documentos y diplomas.

Pero aquí lo que se trata es que se utilizaron dineros de la alcaldía para patrocinar los viajes a distintas ciudades, de los concejales que de una u otra manera salían a nutrirse de conocimientos y por otras razones, pero esto no era del resorte de la alcaldía como erróneamente se pensó, amén que se podían conceder algunos viáticos a concejales que tuvieran que viajar porque vivían fuera del municipio de



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 58 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

San Pablo, pero como se evidenció en el presente proceso por los testimonios rendidos ante la Contraloría general de la República, todos los concejales vivían en San Pablo al momento de las erogaciones.

Maneja el togado de la defensa, que el Manual de funciones que se ha traído a colación no corresponde al del año en que sucedieron los hechos, pero no aporta pruebas en contrario, simplemente presume, pero debe recordársele al abogado que las funciones están plasmadas en el manual de la Alcaldía hace varios años y no han cambiado de un año a otro en su esencia, y además es menester señalar que en todos los municipios de Colombia los manuales con relación al tesorero y al Alcalde están ajustados a las leyes que rigen la función pública y es dado señalar que su fin apunta principalmente a la protección de los dineros públicos, por lo que en gracia de discusión no sería objeto de nulidad ni de violación del debido proceso, si se hubieran mirado las funciones de otro año...ese no es el problema jurídico.

El apoderado de la señora Ravelo, en su escrito de descargos solicita la práctica de unas pruebas, mismas que el Despacho considera improcedentes, toda vez que la visita especial a la Alcaldía para revisar el trámite de los viáticos acá cuestionados, y sus soportes, en nada contribuyen para demostrar que el pago no fuera hecho por la Alcaldía con su presupuesto, cuando correspondía hacerlo al Concejo Municipal con el suyo.

Y frente a los testimonios solicitados, estos fueron practicados en su momento por el Despacho, no siendo procedente y oportuno volverlos a decretar, pues no se presentaron hechos nuevos que así lo ameritaran.

En efecto, en dos oportunidades se realizaron visitas a San Pablo y se les tomaron testimonios a las mismas personas que se pretende por parte del abogado de la defensa, ser escuchadas. luego resulta una medida dilatoria volver a practicarlas.

Si el togado estudio juiciosamente el expediente tener en cuenta que se llevaron a cabo dos visitas especiales a San Pablo, con el único propósito y fin de salvaguardar el derecho a la defensa, a la contradicción y preservar el debido proceso que es la garantía máxima de este accionar.

En esas visitas a la Tesorería Municipal, se puso de presente por parte del apoyo técnico:

“con el fin de recaudar los soportes de legalización de los pagos efectuados siendo revisados cada uno de ellos y constatando las evidencias exigidas en el Decreto No.045 de 2015 de Viáticos, expedido por el Alcalde Municipal, quedando finalmente 4 por legalizar, no obstante la cuantificación del daño es del total pagado por \$19.200.000 porque se reconocieron y pagaron viáticos a Concejales que no eran funcionarios públicos de la Alcaldía Municipal, indistintamente del objeto de la visita efectuada de los Concejales y de que el Ente Territorial de forma autónoma expidiera el Acuerdo 018 de diciembre 02 de 2014, en donde con el código 3050101006005010 se asignó para el concepto de Apoyo a la Gestión y Capacitación Concejales, el valor de \$30.000.000 cuya fuente de financiación fue Recursos Propios y que esta corporación político-administrativa no contara con los recursos para los traslados, debido a que no eran funcionarios del ente territorial.

Por lo que resulta dilatorio a estas alturas del proceso solicitar otra visita a la alcaldía y tesorería de San Pablo, cuando ya dichas pruebas se practicaron.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 59 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

No se vislumbra en el plenario violación del debido proceso, habida cuenta que el informe técnico permaneció tres días en la secretaría Común en traslado a las partes para que lo consideraran y presentaran sus objeciones, si ha ello hubiera lugar.

Igualmente, todos los actos administrativos susceptibles de notificación y que fueron expedidos por el operador jurídico, se notificaron conforme a la ley.

CON RELACIÓN AL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

Al momento de vincularlo, al proceso se dijo:

*“No se evidenció en el plenario, garantía que amparara estos dineros, sin embargo, con fecha 22 de noviembre de 2022, a través del correo electrónico institucional el señor CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN, allega una garantía suscrita con la empresa, **ALIANZA SEGUROS S.A., NIT Nro. 860026182-5**, empresa que expidió la Póliza multirriesgo que ampare los bienes inmuebles e intereses patrimoniales de todo riesgo/daños materiales incluyendo responsabilidad civil extracontractual y de manejo para alcalde tesorera y recaudador de impuestos del Municipio de San Pablo Bolívar.*

***Póliza No.021584690** duración del 16/06/2014 hasta las 24:00 horas del 15/06/2015
Cobertura asegurada Manejo 50.000.000.
Pérdida causada por persona temporal 25.000000
Pérdida causada por empleados no identificados 25.000.000*

*Igualmente, la señora **BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO**, ex tesorera y vinculada al proceso, allega el mismo documento de la garantía suscrita con **ALIANZA SEGUROS S.A., NIT Nro. 860026182-5**, en correo electrónico enviado al abogado sustanciador del proceso.*

*En consecuencia, se hace necesario la vinculación a este proceso de **ALIANZA SEGUROS S.A., NIT Nro. 860026182-5**, como en efecto se hizo mediante Auto 0912 del 7 de septiembre de 2023, el cual se notificó por estado y se comunicó a la empresa aseguradora”*

Posteriormente luego de ser vinculada al proceso conforme a la ley, la aseguradora en su escrito de defensa, adujo:

TERMINACIÓN AUTOMÁTICA DEL CONTRATO DE SEGURO DOCUMENTADO EN LA PÓLIZA DE NEGOCIO EMPRESARIAL No. 21584690 POR IMPAGO DE LA PRIMA.

En el presente caso, es imperativo destacar que no existe fundamento alguno para imponer una obligación indemnizatoria a mi representada. La Póliza de Negocio Empresarial N. 21584690, cuya vigencia inicial abarcaba desde el 16 de junio de 2014 hasta el 16 de junio de 2015, experimentó una anulación y, como consecuencia directa, su cancelación, debido a la falta de pago de la prima por parte del tomador del seguro. Este hecho, que data del 16 de junio de 2014, tiene una repercusión determinante para el presente proceso, a saber, que **ALLIANZ SEGUROS S.A.S** carece absolutamente de la calidad de asegurador con respecto a la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN PABLO BOLÍVAR**, razón suficiente para solicitar desde este momento que el ente de control fiscal proceda emitir auto por medio del cual declare la desvinculación de mi procurada.

De manera categórica, en el escenario en el que se llegara a emitir un fallo con responsabilidad fiscal en contra de los sujetos investigados, resulta jurídica y fácticamente inapropiado que la Colegiatura pueda considerar a mi representada como una tercera civilmente responsable. Esto se sustenta plenamente en la documentación que se adjunta al presente escrito, que certifica la anulación de la Póliza de Negocio Empresarial No. 21584690.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 60 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

La consecuencia lógico-procesal de la terminación automática del contrato de seguro tiene como resultado la **FALTA DE LEGITIMACIÓN MANIFIESTA EN LA CAUSA POR PASIVA DE ALLIANZ SEGUROS S.A.** para continuar vinculada al presente proceso de responsabilidad fiscal. Esto se debe a que ha operado, por ministerio de la ley, la terminación automática del contrato de seguro. En otras palabras, la Póliza de Negocio Empresarial No. 21584690 resulta inexistente, ya que en ningún momento de la negociación contractual la póliza ha surtido efectos jurídicos y/o convencionales.

Dicho sea de paso, la terminación automática del contrato de seguro es una consecuencia que emana del ministerio de la ley, es decir, es una potestad que el legislador ha incorporado en el ordenamiento jurídico con el fin de establecerla por los contratantes cuando el negocio jurídico no produce los efectos jurídicos convenidos. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de la terminación automática del contrato de seguro debido al no pago de la prima por parte del tomador del seguro, tal como lo prevé el legislador en el artículo 1068 del Código de Comercio en relación con la terminación del Contrato de Seguros en situaciones de mora en el pago de las primas.

ARTÍCULO 1068. <MORA EN EL PAGO DE LA PRIMA>. La mora en el pago de la prima de la póliza o de los certificados o anexos que se expidan con fundamento en ella, producirá la terminación automática del contrato y dará derecho al asegurador para exigir el pago de la prima devengada y de los gastos causados con ocasión de la expedición del contrato.

De acuerdo con la normativa aplicable al caso en concreto, en ninguna circunstancia la colegiatura podrá determinar o declarar una obligación exigible contra mi representada con fundamento en la Póliza de Negocio Empresarial No. 21584690, dado que dicho contrato de seguro ya no existe debido a la terminación automática ocurrida el 16 de junio de 2014. La inexistencia del contrato de seguro impide que se generen obligaciones contractuales a partir de este.



ALLIANZ SEGUROS S.A.

NIT No. 860.026.182-5

CERTIFICA QUE:

Por medio del presente comunicado, informamos que, una vez realizadas las verificaciones en nuestros aplicativos, evidenciamos que la póliza de Negocio Empresarial N. 21584690, fue emitida por Allianz Seguros S.A. con una vigencia inicial del 16 de junio de 2014 al 16 de junio de 2015, cuyo tomador y asegurado es ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN PABLO BOLIVAR identificado con NIT 890.480.203-6.

No obstante, se advierte que la póliza de Negocio Empresarial N. 21584690 fue anulada y/o cancelada a partir del 16 de junio de 2014, por no pago de la prima.

La presente se firma a los 06 días del mes de octubre de 2023,

Cordialmente,



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 61 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

La colegiatura se abstiene por economía procesal y por no aportar nada al proceso, de responder los demás argumentos que respecto de la responsabilidad fiscal aduce la aseguradora, habida cuenta que fue vinculada por petición de los mismos encartados, pero al estudiar los documentos aportados por ellos y la prueba presentada por la aseguradora se evidencia que el contrato de seguro suscrito entre la aseguradora y el municipio de San Pablo, fue anulada, apenas naciendo a la vida jurídica del contrato, por lo que por sustracción de materia ese seguro jamás respaldó ninguna obligación o siniestro, por lo cual se desvinculará y archivará el proceso a favor de ella. (Folios 382-401)

INDEXACIÓN:

Establecido el daño patrimonial al Estado, procede el Despacho a dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, que a la letra señala: *“Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los periodos correspondientes”*:

Debe tenerse en cuenta que la indemnización ha de ser íntegra, o lo que es lo mismo, el daño debe repararse plenamente, con el objeto de tratar de recomponer los recursos fiscales que han sido sustancia del detrimento, lo cual supone que los dineros que deban ser repuestos al erario deban ser indexados con el fin de que el resarcimiento sea integral.

Esto ya que al Estado no se le puede imponer como castigo la pérdida del valor constante del dinero por el paso del tiempo, siendo éste la víctima del daño causado a sus recursos, ni tampoco puede enriquecerse sin justa causa persiguiendo réditos distintos a los sufridos por el daño que se le ha producido, más si se tiene en cuenta que la naturaleza del proceso fiscal es resarcitoria y no sancionatoria⁴¹, por lo cual, no se puede buscar por medio del proceso fiscal el cobro de sanciones como pretexto para la indemnización de los perjuicios causados. Debe entonces resarcirse dicho perjuicio con el valor del capital afectado más la indexación del mismo, con el fin de que pueda determinarse una reparación integral del daño a los recursos públicos.

Sobre el tema de la indemnización plena la doctrina ha señalado que:

“La enunciación de la presente regla es simple: la reparación del daño debe dejar indemne a la persona, esto es, como si el daño no hubiere ocurrido, o, al menos, en la situación más próxima a la que existía antes de su suceso. Dicho de otra manera, se puede afirmar que “se debe indemnizar el daño, sólo el daño y nada más que el daño”, o, en palabras de la Corte constitucional colombiana, que “el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado, mas no puede superar ese límite”. La explicación que se da a esta regla se apoya en un principio general del derecho: si el daño se indemniza por encima del realmente causado, se produce un enriquecimiento sin justa

⁴¹ Sobre la naturaleza resarcitoria del proceso fiscal puede verse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-620 de 1996 y C-512 de 2013.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 62 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

causa a favor de la “víctima”; si el daño se indemniza por debajo del realmente causado, se genera un empobrecimiento sin justa causa para la víctima. Es así el daño la medida del resarcimiento”⁴².

Ahora bien, la indexación ha sido definida por la doctrina como un sistema que consiste en la adecuación automática de las magnitudes monetarias a las variaciones del nivel de precios, con el fin de mantener constante, el valor real de éstos, para lo cual se utilizan diversos parámetros que solos o combinados entre sí, suelen ser: el aumento del costo de la vida, el nivel de aumento de precios mayoristas, los salarios de los trabajadores, los precios de productos alimenticios de primera necesidad, etc.

El Consejo de Estado⁴³, define la indexación de las obligaciones como una figura que nace como una respuesta a un fenómeno económico derivado del proceso de depreciación de la moneda cuya finalidad última es conservar en el tiempo su poder adquisitivo, de tal manera que, en aplicación de principios, tales como, el de equidad y de justicia, de reciprocidad contractual, el de integridad del pago y el de reparación integral del daño, el acreedor de cualquier obligación de ejecución diferida en el tiempo esté protegido contra sus efectos nocivos.

Por otra parte, la ley 610 de 2000⁴⁴, declara la obligación de resarcir los daños de forma indexada, efecto que ha sido extendido a la cesación y archivo del PRF, según criterio del Consejo de Estado, al señalar que:

“...el resarcimiento del perjuicio supone la configuración de la responsabilidad, de manera que la procedencia del auto de archivo a que se refiere el artículo 47, cuando se acredita el resarcimiento pleno del perjuicio, implica necesariamente que se ha producido un fallo con responsabilidad fiscal y por ello el artículo 53 de la ley 610 impone la obligación al funcionario competente de determinar en él, en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizado a valor presente al momento de la decisión, según los índices del precio al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes”⁴⁵

Por su parte, el final del artículo 53 de la ley 610 de 2000 dispone que:

“...Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes”.

⁴² HENAO, Juan Carlos. *el daño*. Bogotá : Universidad externado de colombia, 2010, p. 45.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C. P. Dra.: Susana Montes De Echeverri, Número de Radicación No. 1564.

⁴⁴ El Inciso 2º del artículo 53 de la ley fiscal dispone sobre este asunto, lo siguiente: *“los fallos con responsabilidad fiscal deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes.”*

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 1497 del 4 de agosto de 2003.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 63 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Situación que ha sido corroborada por la Corte constitucional que al respecto ha señalado:

“El objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente, el lucro cesante y la indexación que da lugar al deterioro del valor adquisitivo de la moneda. En materia de responsabilidad fiscal está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva”⁴⁶.

Así mismo en la sentencia C-382 de 2008 cuyo Magistrado Ponente fue el doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, sobre este tópico la Corte manifestó:

“Cabe precisar sin embargo que “el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado más no puede superar ese límite.” Y no podría ser de otra manera, ya que en caso de ordenar una indemnización superior al monto total del daño, generaría un enriquecimiento sin causa. La indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado (daño emergente), y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante), a lo cual se suma la indexación correspondiente, que para el caso de la responsabilidad fiscal, se halla prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la ley 610 de 2000. Tal indemnización no puede incluir otros factores que desborden el carácter indemnizatorio de la sanción”.

Sobre el particular, el Despacho tomó como fecha inicial de la indexación el mes de diciembre 2015, fecha en que el IPC se encontraba en 88.05, y mes en que se hizo el último pago a los concejales, mediante comprobante 15-02858 (folio 311).

Para efectos de la indexación a valor presente, como última actualización de los IPC del DANE, que es el mes de noviembre de 2023 y cuyo IPC, último reportado por el DANE, se encuentra en 136.45

En este orden de ideas el valor de la indexación, sería el que a continuación se describe

Rh al	\$19.200.000,00
Índice Final	137,09
Índice inicial	88,05
R	\$29.893.560.48

Donde el daño patrimonial asciende a la suma de **VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS SESENTA CON CUARENTA Y OCHO PESOS MLCTE (\$29.893.560.48)**, valor éste que deberá ser resarcido al Estado por los encartados

⁴⁶ Sentencia C-840 de 2001 M.P. Dr.: Jaime Araujo Rentería.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 64 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Explicando el cuadro anterior tenemos que:

El valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico del daño investigado (Rh), por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria del pago) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

Los índices de precios al consumidor vigentes mes a mes, pueden ser consultados en el enlace <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>, información con base en la cual se procederá a aplicar la fórmula indexatoria al valor del daño patrimonial establecido al momento de la apropiación y pago, teniendo lo siguiente:

OBJETO Y FINALIDAD DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL:

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

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

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

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

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



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 65 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

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

“Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.”

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

De acuerdo con lo anterior, la Responsabilidad Fiscal se estructura sobre tres elementos: **a)** un Daño Patrimonial al Estado; **b)** una Conducta Dolosa o Gravemente Culposa atribuible a una persona que realiza Gestión Fiscal y; **c)** un nexo causal entre el Daño y la Conducta. Sólo en el evento de que se reúnan estos tres elementos puede endilgarse responsabilidad fiscal a una persona.

Dada la importancia del punto es necesario precisar aquí, qué se entiende por “Daño Patrimonial al Estado”.

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

La Ley 610 del 15 de agosto de 2000 en su artículo 6º consagra:

“Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ~~inequitativa~~ e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento del patrimonio público.” (Subrayado declarado inexecutable Sentencia C-340-2007)

Lo primero que se destaca es que el daño patrimonial al Estado es producido en ejercicio de la gestión fiscal. Esto es coherente con el artículo 5º de la misma ley que dispone como uno de los elementos de la Responsabilidad Fiscal “una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.”



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 66 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Es lógico que si la responsabilidad fiscal sólo puede ser atribuida a alguien que realiza gestión fiscal necesariamente esa responsabilidad lo será por un daño causado en ejercicio de dicha gestión. Deben reunirse, entonces, los dos elementos: **a)** una persona que realiza gestión fiscal o actúa con ocasión de esta; y **b)** el daño debió haber sido producido en ejercicio de esa gestión fiscal o con ocasión de esta. Contrario sensu si el daño lo efectúa una persona que no realiza gestión fiscal o no se produce en ejercicio de la gestión fiscal, no existirá responsabilidad fiscal.

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

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

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

**ACREDITACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA
RESPONSABILIDAD FISCAL**

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, para endilgar la responsabilidad fiscal se requiere que concurren tres elementos: **a) un daño patrimonial al Estado, b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a un gestor fiscal, y c) un nexo de causalidad entre el daño y la conducta.** Por esta razón, la colegiatura procede a realizar el correspondiente análisis normativo. (negrita fuera de texto)

EL DAÑO PATRIMONIAL:

De acuerdo con lo expresado por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-840 de 2001, este debe ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud, por consiguiente, ha de establecerse no solo la dimensión de su monto, sino debe examinarse sí a pesar de una irregular gestión fiscal la administración obtuvo algún beneficio.

**CONDUCTA DOLOSA O CULPOSA ATRIBUIBLE A UNA PERSONA QUE
REALIZA GESTIÓN FISCAL**



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 67 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

La Corte Constitucional en la Sentencia SU-620 de 1996, preciso: *“Dicha especie de responsabilidad es de carácter subjetivo, porque para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa.”*

La culpa y dolo la define el artículo 63 del Código Civil así:

“Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo”.

El dolo lo define el código penal: **ARTÍCULO 22. DOLO.** *“La conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar.”*

La doctrina, de manera uniforme, identifica dos elementos esenciales en el dolo: **Elemento cognoscitivo:** la persona conoce la ilicitud de la conducta y es consciente de que su proceder es contrario a derecho; y **Elemento volitivo:** Adicionalmente, la persona quiere la realización de la conducta prohibida, es decir, tiene la clara intención y la decisión de realizarla pese a que sabe de su ilicitud.

“Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.”

“El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.”

“Culpa o descuido levisimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado”.

Ahora bien, en lo relacionado con la Gestión Fiscal, en conceptos de la oficina jurídica de la Contraloría General de La República, entre otros, el No. 80112-EE34610 del 2 de agosto de 2007, al responder entre otros el siguiente interrogante:

“¿Quiénes ejercen Gestión fiscal? ...Al respecto dijo: “Esta oficina jurídica con radicado EE68922 de diciembre 5 de 2005 el cual anexamos, atendió una consulta similar al caso que nos ocupa, señalando que son gestores fiscales aquellos quienes estén jurídicamente habilitados para decidir sobre fondos o bienes del Estado”.

Y concluye así el concepto: *“La gestión fiscal la realizan todos los servidores públicos o particulares que tienen poder decisorio sobre los bienes y rentas del Estado y en la misma medida serán gestores fiscales si sus actuaciones definen la adquisición, manejo, uso, administración y disposición de los mismos”.*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, las personas que con ocasión de la gestión fiscal ocasionen un detrimento patrimonial al Estado, también son objeto de reproche fiscal. Siendo que la expresión con ocasión ha sido interpretada por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 840 de 2001 M.P. Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA, como los actos que *“...Comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la Gestión fiscal...”*



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 68 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Para determinar la responsabilidad fiscal del sujeto implicado, se tendrá en cuenta, entre otras cosas, lo establecido en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001 que establecen:

*“**Artículo 5. Dolo.** La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado. Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas: 1. Obrar con desviación de poder...”*

*“**Artículo 6º** La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones. Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas: - Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho...” (Negritas fuera del texto). También, se tendrá en cuenta, entre otras cosas, lo establecido en la Ley 1474 de 2011, a saber:*

*El artículo 118 de la ley 1474 de 2011. **Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal.** El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.*

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

- a) *Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;*
- b) *Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado;*
- c) *Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de intervectoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas.*

*“**Artículo 42.** ... “En todo caso, no podrá dictarse auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en *exposición libre y espontánea* o no está representado por un apoderado de oficio si no compareció a la diligencia o no pudo ser localizado”. [Declarado Exequible Sentencia Corte Constitucional 131 de 2002](#)”*

***Artículo 43.** Nombramiento de apoderado de oficio. Si el implicado no puede ser localizado o citado no comparece a rendir la versión, se le nombrará apoderado de oficio con quien se continuará el trámite del proceso. Para este efecto podrán designarse miembros de los consultorios jurídicos de las Facultades de Derecho legalmente reconocidas o de las listas de los abogados inscritos en las listas de auxiliares de la justicia conforme a la ley, quienes no podrán negarse a cumplir con este mandato so pena de incurrir en las sanciones legales correspondientes. [Ver Fallo Consejo de Estado 1591 de 2001.](#)”*

Ley 42 de 1993 Artículo 8:

“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.”

Ley 610 de 2000 Artículo 3:

“Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 69 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Ley 80 del 93 Artículo 3:

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

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. “El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

Procede esta colegiada a hacer un análisis de lo actuado en el proceso:

una vez estudiado el informe, esta colegiatura debe acogerse a lo manifestado por la profesional que sirvió de apoyo al sustanciador del proceso, para fallar con responsabilidad fiscal a los señores **BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO**, como Tesorera para la época de los hechos y **CRISTOBAL VANEGAS GUARIN**, como alcalde para el año que ocurrieron los hechos.

Así las cosas, no se requiere explayarse en argumentos jurídicos cuando se tiene que los dos presuntos responsables eran gestores fiscales y desde ese punto de vista omitieron el cabal desarrollo de sus funciones al ordenar y pagar, tal como lo manifiesta el informe técnico a folio 307 y s.s.

“Por lo anterior, se establece que se reconoció pagos a personas que no son empleados públicos, ni trabajadores oficiales, si no concejales elegidos popularmente para integrar el Concejo Municipal 2012 - 2015, sin vínculo laboral con el municipio en donde desempeñan sus funciones, de los cuales 17 pagos detallados en el cuadro No.2 corresponden a actividades de Formación y Capacitación por \$10.400.000 son”:

De esta manera dejaron los dineros del Estado al garete, sin protección alguna sabiéndose que el erario público en manos de ellos deben estar salvaguardados por el mismo mandato constitucional y legal que regula sus funciones.

Y la gestión fiscal debe estar encaminada tal como lo define la ley 610 de 2000 a los siguientes parámetros:

Artículo 3º. *“Gestión fiscal. “Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”*

Por su parte el artículo 119 de la Ley 1474, Estatuto Anticorrupción, establece.

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



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 70 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

La responsabilidad del exalcalde, recae en su desconocimiento de la ley al ordenar pagar viáticos sin el cumplimiento de requisitos legales que por su misma esencia debería conocer, debe saberse que el viejo precepto jurídico que “*el desconocimiento de la ley no sirve de excusa*”, siempre prevalecerá

Fue así como violó además la propia normatividad consagrada en su Manual de Funciones en sus artículos 4 y 8

En efecto:

“Artículo 4 “Garantizar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, los Decretos del Gobierno, las ordenanzas, los acuerdos y demás normas vigentes legales”

“Artículo 8 “Ordenar los recursos humanos, financieros y materiales del municipio de acuerdo con la normatividad y las disposiciones legales vigentes”

Así las cosas, se dio al traste con el orden y la normatividad interna del Estado el cual por medio de sus normas de orden público has manifestado, entre otras cosas:

El artículo 118 del Estatuto Anticorrupción, ley 1474 de 2011, establece

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

Y en el literal e) del citado artículo, claramente establece:

“Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales”.

Lo cual, para interpretación de esta colegida, el accionar de los aquí presuntos responsables, sin duda se enmarca dentro de los parámetros del artículo 118 del Estatuto anticorrupción...

CRISTOBAL VANEGS GUARÍN y **BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO**, su conducta se enmarca en los cánones del artículo 118, para consagrar el grado de responsabilidad del exalcalde Guarín Vanegas como de culpa grave, equivalente sin duda al dolo, proceder que se hace extensivo a la señora **BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO**, por cuanto los dos eran gestores fiscales y desplegaron la misma conducta para menoscabar el patrimonio del Estado.

Cuando la norma precitada habla de emolumentos, sin duda se refiere a cualquier tipo de erogación que, en materia de dineros del Estado, salgan de sus arcas, lo cual sin duda alguna fue lo que sucedió en el evento que hoy es materia de este proveído.

Con más razón esta colegida debe referirse a la señora Tesorera **BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO**, quien, por sus mismas condiciones laborales y propias de su cargo, ha debido ser la centinela de los dineros públicos sujetos a su control.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 71 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Respecto de la señora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, huelga decirlo que su responsabilidad se enmarca sin duda alguna dentro de la culpa grave que en materia fiscal equivale al dolo

Violentó los artículos 10, 12 y 15 del Manual de Funciones que rigen para la Alcaldía de San Pablo en materia de tesorería, los cuales rezan:

Artículo 10 “cancelar órdenes de pago a los diferentes contratistas y los demás pagos de la administración municipal”

Artículo 12 “Clasificar el tipo de cuenta, se estudia y se verifica que los documentos estén completos y bien diligenciados

Artículo 15 “Autorizar el pago de cuentas y se elabora el cheque y se registra en el sistema”

En el presente proceso, de las pruebas recaudadas se tiene que existe un daño que es **CIERTO**. Los dos presuntos deberán responder en forma solidaria por el daño patrimonial que se ha causado al Municipio de SAN PABLO, de acuerdo al artículo 119 de la ley 1474 de 2011, que ordena: **Artículo 119.Solidaridad.** “*En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurren al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.*”

Los informes técnicos son material probatorio de suficiente envergadura para determinar que el daño fue **CIERTO**, pues pese a que se dio la oportunidad de controvertirlos, las pruebas presentadas contable y financieramente por la señora **BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO**, fueron ampliamente estudiadas por el apoyo técnico del proceso, Ingeniera Industrial NOHORA ELENA POLO VERBEL, especialista en Finanzas.

Respecto del informe técnico, es necesario señalar lo expresado por la Ley 1474 de 2011 en su artículo 117, el cual no solo aprueba y da vía libre a este tipo de soporte, sino que es un gran medio de respeto por el debido proceso ya que al tener conocimiento de ello y auscultar archivos, y documentos de la Entidad y poniendo en conocimiento de los presuntos responsables, se protege el derecho de defensa y esto es lo que ha ocurrido aquí

Artículo 117. Informe Técnico. *Los órganos de vigilancia y control fiscal podrán comisionar a sus funcionarios para que rindan informes técnicos que se relacionen con su profesión o especialización. Así mismo, podrán requerir a entidades públicas o particulares, para que en forma gratuita rindan informes técnicos o especializados que se relacionen con su naturaleza y objeto. Estas pruebas estarán destinadas a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso. El informe se pondrá a disposición de los sujetos procesales para que ejerzan su derecho de defensa y contradicción, por el término que sea establecido por el funcionario competente, de acuerdo con la complejidad del mismo.*

En este orden de ideas no le cabe a la colegiada hacer un análisis diferente al que, ampliamente ha expuesto el apoyo técnico en su informe por lo cual, visto está que a los señores.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 72 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN, identificado con CC 8. 826.598, en su calidad de ex alcalde del Municipio de San Pablo, Departamento de Bolívar y:

BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, identificada con CC 63.458.445, en su calidad de Tesorera del Municipio de San Pablo, Departamento de Bolívar, se fallará en su contra por las razones antes mencionadas, por cuanto por su negligencia y omisión conllevaron a que el Estado sufriera una afectación en su patrimonio por valor de **VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS SESENTA CON CUARENTA Y OCHO PESOS MLCTE (\$29.893.560.48)**

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

Claro está, además de demostrado en el informe técnico que los ciudadanos

CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN, identificado con CC 8. 826.598, en su calidad de ex alcalde del Municipio de San Pablo, Departamento de Bolívar y:

BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, identificada con CC 63.458.445, en su calidad de Tesorera del Municipio de San Pablo, Departamento de Bolívar

Obraron con culpa grave que en materia fiscal equivale al dolo ya que al no vigilar como era su deber los dineros públicos incurrieron en una conducta dolosa desencadenando un detrimento al patrimonio estatal

Respecto del encartado **CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN**, debe observarse que estuvo al tanto del proceso durante todo su desarrollo y así se evidencia en su versión libre y demás escritos presentados al Despacho, sin embargo, no presentó argumentos de defensa ante la imputación, lo cual no lo exime de responsabilidad ya que sus derechos a la defensa, a la contradicción, enmarcados en el debido proceso, fueron constitucionalmente respetados

DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

No se evidenció en el plenario, garantía que amparara estos dineros, sin embargo, con fecha 22 de noviembre de 2022, a través del correo electrónico institucional el señor **CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN**, allega una garantía suscrita con la empresa, **ALIANZA SEGUROS S.A., NIT Nro. 860026182-5**, empresa que expidió la Póliza multirriesgo que ampare los bienes inmuebles e intereses patrimoniales de todo riesgo/daños materiales incluyendo responsabilidad civil extracontractual y de manejo para alcalde tesorera y recaudador de impuestos del Municipio de San Pablo Bolívar.

Póliza No.021584690 duración del 16/06/2014 hasta las 24:00 horas del 15/06/2015

Cobertura asegurada Manejo 50.000.000.



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 73 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

Pérdida causada por persona temporal 25.000000
Pérdida causada por empleados no identificados 25.000.000

Igualmente, la señora BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, ex tesorera y vinculada al proceso, allega el mismo documento de la garantía suscrita con ALIANZA SEGUROS S.A., NIT Nro. 860026182-5, en correo electrónico enviado al abogado sustanciador del proceso.

En consecuencia, se hizo necesario la vinculación a este proceso de **ALIANZA SEGUROS S.A., NIT Nro. 860026182-5**, como en efecto se hizo mediante Auto 0912 del 7 de septiembre de 2023, el cual se notificó por estado y se comunicó a la empresa aseguradora

Pero tal como se dijo precedentemente, se archivará el proceso en contra de ALLIANZ SEGUROS, por las razones expuestas.

INSTANCIA

Conforme la comunicación del Secretario de Asuntos Jurídicos y Administrativos, del Municipio de San Pablo Bolívar, de fecha 15 de marzo de 2014, respecto de la menor cuantía de contratación para la época de los hechos irregulares, año 2015, ascendía a la suma de \$165.060.000 (fl. 393)

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, el Proceso de Responsabilidad Fiscal será de única instancia cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación de responsabilidad Fiscal, sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos. Y será de doble instancia cuando supere la suma señalada, es decir cuando la cuantía del presunto daño sea superior a la menor cuantía para contratar de la respectiva entidad.

De acuerdo con lo establecido en el literal b del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en donde se determina la contratación de menor cuantía, en ningún caso la mayor cuantía podrá ser inferior a 280 salarios mínimos mensuales.

Por lo que en conclusión el presente proceso debe surtir en **UNICA INSTANCIA**, de acuerdo con el Artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, en razón de que el presunto detrimento patrimonial investigado es inferior **al tope de la menor cuantía** del Municipio de SAN PABLO - Bolívar, establecida para la vigencia 2015, la cual según el certificado expedido por el Secretario de Asuntos Jurídicos de dicho Municipio, ascendía a la suma 165.060.000

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República,

RESUELVE:

PRIMERO: Reconocer poder para actuar a los señores abogados **EDWIN GIL MORA**, identificado con CC 85.436.370 del Banco (Magdalena) y T.P. de abogado 124.461 del C.S. de la J., como apoderado de la señora **BENEDIS DE LA CRUZ**



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 74 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

RAVELO, y al abogado **GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA**, identificado con CC19.395.114 y T.P. 39.116 del C.S. de la J., como apoderado de la Compañía de Seguros **ALLIANZ SEGUROS S.A.**

SEGUNDO: ARCHIVAR el proceso en favor de **ALLIANZ SEGUROS S.A.**, con NIT860.026.182-5, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

TERCERO: FALLAR con **RESPONSABILIDAD FISCAL DE MANERA SOLIDARIA Y A TÍTULO DE CULPA GRAVE, DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 2112**, por la suma indexada de **VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS SESENTA CON CUARENTA Y OCHO PESOS MLCTE (\$29.893.560.48)**, valor indexado, en contra de las siguientes personas:

CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN, identificado con CC 8. 826.598, en su calidad de ex alcalde del Municipio de San Pablo, Departamento de Bolívar y:

BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, identificada con CC 63.458.445, en su calidad de Tesorera del Municipio de San Pablo, Departamento de Bolívar

CUARTO: NOTIFICAR PERSONALMENTE la presente providencia de conformidad con los artículos 106 de la Ley 1474 de 2011 y en los términos de los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, a través del Grupo de Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Bolívar, a los siguientes ciudadanos.

CRISTOBAL VANEGAS GUARÍN, identificado con CC 8. 826.598, en su calidad de ex alcalde del Municipio de San Pablo, Departamento de Bolívar, al correo electrónico:
cristovanegasguarin@hotmail.com

BENEDIS DE LA CRUZ RAVELO, identificada con CC 63.458.445, en su calidad de Tesorera del Municipio de San Pablo, a través de su abogado, **EDWIN GIL MORA**, en el correo electrónico
edwingil69@yahoo.es

ALLIANZ SEGUROS S.A., con NIT860.026.182-5 en la calle 55 29-09 de la ciudad de Bucaramanga, teléfono 6471111

Sobra advertir que la notificación por correo electrónico fue autorizada por los anteriores ciudadanos.

QUINTO: Contra la presente providencia procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse ante Gerencia Departamental Colegiada de Bolívar, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, mediante escrito que se allegará a la Secretaría Común del Grupo de Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, ubicada en la Calle 32 Nro. 8ª – 50, piso 18, barrio Centro, sector La Matuna, Edificio Concasa de la ciudad de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural.

SEXTO: En firme y ejecutoriada esta providencia, súrtanse las siguientes diligencias:



AUTO No. 034

FECHA: 14/12/2023

PÁGINA 75 DE 75

**FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESOS
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2112**

- Remitir copia auténtica del fallo a las dependencias que deba conocer del proceso de Jurisdicción Coactiva, de conformidad con el Artículo 58 de la Ley 610 de 2000.
- Solicitar a la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, incluir en el Boletín de Responsables Fiscales a las personas quienes se les falló con Responsabilidad Fiscal.
- Remitir copia integral de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con el numeral 43 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.
- Remitir copia integral del presente proveído a la Entidad afectada, para que se surtan los registros contables.

SÉPTIMO: Cumplido lo anterior y una vez ejecutoriado el presente fallo, se procederá al archivo físico del expediente, de conformidad con las normas de gestión documental.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

BLANCA P. VELEZ VERGARA
Gerente Departamental

LAURA M. MENDOZA BERNETT
Contralora Provincial – Ponente

KARINA M. VÁSQUEZ BUELVAS
Contralora Provincial

VIVIAN K. BAYUELO VERGARA
Contralora Provincial

Proyectó: Guillermo Vallejo Dávalos
Profesional Universitario

Revisó: Julieth Abuabara Díaz
Coordinadora de Gestión (e)

Aprobado en Sala Colegiada mediante Acta Ordinaria No 047 celebrada los días 11, 12 y 14 de diciembre de 2023.

El presente acto administrativo se suscribe con firma mecánica digitalizada en atención a lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.