



REPUBLICA DE COLOMBIA
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ
OFICINA ASESORA JURÍDICA
Ibagué, 23 de Marzo de 2022

AUTO N° 007

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE EL GRADO DE CONSULTA
PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL DRF- 013 DEL 15 DE MARZO
DE 2021

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede este despacho a resolver el Grado de Consulta al interior del PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL DRF- 013 del 15 de marzo de 2021, conforme al artículo 18 de la Ley 610 de 2000, previo la siguiente,

SITUACIÓN FACTICA

La Dirección Técnica de Control Fiscal Integral, con memorando de comunicación CMI-RM-2021-00000024 del 25 de enero de 2021, trasladó hallazgo fiscal N° 011 de 2021 y sus anexos, resultado del proceso de la Auditoría Regular a la Alcaldía Municipal de Ibagué vigencias 2016-2019, el cual se basa en los siguientes hechos:

(...) **"Gestión Contractual: No se observan en el expediente del contrato No.1997 de 2017, las consignaciones y estampillas de procultura y proancianos de la adición según acta 22 de octubre de 2018.**

Revisado el contrato 1997 del 30 de octubre del 2017, cuyo objeto dice: "CONTRATAR LA PAVIMENTACION INTEGRAL DE LA MALLA VIAL DEL MUNICIPIO DE IBAGUE (GRUPO 9)", se observa que se realizó una adición según acta 22 de octubre del 2018 por un valor de \$362.611.855, revisado el expediente del folio 1 hasta el 1431 no se observa las consignaciones y las estampillas de proancianos (\$7.252.237) y procultura (\$5.439.177), se determina un presunto detrimento patrimonial por un valor de **\$12.691.414, en virtud de lo anterior se evidencia un presunto incumplimiento de los artículos 5 y 8 del acuerdo 001 del 2011, y el artículo 3 numeral 5 el artículo 6 del acuerdo 003 del año 2011 del Consejo Municipal de Ibagué, artículo 6 de la ley 610 de 2000, determinándose una observación administrativa con incidencia disciplinaria fiscal por valor de \$12.691.414.**

"CUIDAR LO NUESTRO, TAREA DE TODOS"

En virtud de la respuesta allegada por la Administración Central del Municipio de Ibagué, **se ratifica la observación como hallazgo administrativo No.05 con presunta incidencia disciplinaria fiscal por valor \$12.691.414**

En virtud de lo anterior se puede generar acciones de índole fiscal y disciplinario." (...) " (Fls. 2-6)

ACTUACIONES PROCESALES

1. Mediante Auto N° 003 del 15 de marzo de 2021 la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal ordeno la apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal DRF-013 del 15 de marzo de 2021 adelantado ante la Alcaldía Municipal de Ibagué Secretaria de Infraestructura, contra ROCIO LOZANO DELGADO en calidad de Secretaria de Infraestructura, CONSTRUCCIONES, SUMINISTROS, CONSULTORIAS Y ASESORIAS DEL TOLIMA CONSASU SAS en calidad de contratista y, ordenando igualmente vincular a la Compañía de Seguros ALLIANZ SEGUROS SA en virtud a la póliza de manejo sector oficial No. 22303415, por la suma de DOCE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CATORCE PESOS MCTE (\$12.691.414).
2. El representante legal de la empresa CONSTRUCCIONES, SUMINISTROS, CONSULTORIAS Y ASESORIAS DEL TOLIMA CONSASU SA., se notificó personalmente el 26 de marzo de 2021 (Fol. 27).
3. La compañía de Seguros ALLIANZ SEGUROS SA constituyó apoderado judicial el 18 de abril de 2021. (fol. 38-43).
4. La señora ROCIO LOZANO DELGADO fue notificada por Aviso No. 386 del 08 de noviembre de 2021 (Fol. 59-60).
5. El día 07 de enero de 2022, el señor REYNEL QUEVEDO CASTRO en su condición de representante legal de CONSTRUCCIONES, SUMINISTROS, CONSULTORIAS Y ASESORIAS DEL TOLIMA CONSASU SA radica un oficio anexando la consignación de la suma de \$14.483.000 a favor del Municipio de Ibagué (Fols. 61-63)
6. Por medio del oficio No. 1330 2022-005250 expedido por FABIAN MAURICIO MORENO RUBIO Directo Grupo de Tesorería de la Alcaldía Municipal de Ibagué certifican el ingreso PISAMI un ingreso del 23 de diciembre de 2021, cuya identificación del tercero es 809.005.981¹ por la suma de \$14.483.000. (Fols. 66-69)

¹ NIT de CONSTRUCCIONES, SUMINISTROS, CONSULTORIAS Y ASESORIAS DEL TOLIMA CONSASU SA

"CUIDAR LO NUESTRO, TAREA DE TODOS"

7. Mediante auto N° 002 del 09 de febrero de 2022, se ordenó la Cesación de la Acción Fiscal por Pago. (Folios 70-74).

PARÁMETROS NORMATIVOS

Competencia

La Contraloría Municipal de Ibagué, a través de la Oficina Asesora Jurídica, es competente para resolver el Grado de Consulta, en desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 y la Resolución Orgánica 010 del 25 de septiembre de 2018, por medio del cual se establece el Manual Específico de Funciones y Requisitos para los diferentes empleos que hacen parte de la planta global de la Contraloría Municipal de Ibagué, normas que asignan competencia para el inicio y trámite del presente proceso.

El Proceso de Responsabilidad Fiscal:

El proceso de responsabilidad fiscal según el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por la Contraloría con el fin de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causan por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

El Objeto de la Responsabilidad Fiscal:

En cuanto al objeto de la responsabilidad fiscal, el artículo 4° ibídem lo señala como 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. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la función fiscal".

Elementos de la Responsabilidad Fiscal:

El artículo 5° de la precitada Ley indica 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. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Del Grado de Consulta

"CUIDAR LO NUESTRO, TAREA DE TODOS"

“Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio. Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador. Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso”, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la ley 610 de 2000.

El Concepto IE0030888 del 04 de abril de 2015 de la Contraloría General de la República, sobre el Proceso de Responsabilidad Fiscal-Grado de Consulta, establece:

“(...) El grado de consulta no es un recurso, sino un grado de competencia, que se surte en los casos expresamente consagrados en la Ley, en materia de responsabilidad fiscal fue instituido para proteger el interés público, el ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales. En el grado de consulta el superior funcional del funcionario de primera instancia que tomó la decisión verifica que la actuación y la decisión que se revisan correspondan a los presupuestos fácticos y jurídicos del proceso de responsabilidad fiscal.” (...)

Sobre el grado de consulta es preciso señalar que copiosa jurisprudencia y doctrina han coincidido en señalar que éste “no es un recurso, sino un grado de competencia, que se surte en los casos expresamente consagrados en la Ley, con el objeto de que el superior jerárquico pueda revisar la decisión del inferior. En tratándose de los procesos de responsabilidad fiscal ésta figura fue instituida para proteger el interés público, el ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales.

En virtud del grado de consulta, el superior funcional del servidor público de primera instancia que tomó la decisión, verifica que la actuación y la decisión que se revisan correspondan a los presupuestos tácticos y jurídicos del proceso de responsabilidad fiscal.

Sobre el grado de consulta se ha pronunciado la Corte Constitucional, Sala Plena Sentencia C-055 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, en los siguientes términos:

“La consulta es un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud por ninguna de las partes comprometidas en el proceso y, en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la de decisión adoptada por el

“CUIDAR LO NUESTRO, TAREA DE TODOS”

inferior, generalmente con base en motivos de interés público con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trata. De otro lado, en cuanto a la consulta ya establecida y regulada en un determinado ordenamiento legal, no tiene sentido que su procedencia se relacione con la "reformatio in pejus" ya que, según lo dicho, este nivel de decisión jurisdiccional no equivale al recurso de apelación y, por ende no tiene lugar respecto de ella la garantía que específica y únicamente busca favorecer al apelante único." (...)

En el mismo sentido, puntualizó la Corte Constitucional en relación con la figura de la consulta, de la siguiente manera: "A diferencia de la apelación, la consulta no es un medio de impugnación sino una institución procesal en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que ésta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo, lo cual significa que la competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de lo revisión del asunto de uno petición o de un acto procesal de lo parte en cuyo favor ha sido instituido", Sentencia C-968 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Cesación de la Acción Fiscal:

El artículo 16 de la Ley 610 de 2000, indica que: "En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente."

CONSIDERACIONES

Previo a ahondar el fondo del asunto objeto de estudio, se indica que se encuentran acreditados los presupuestos requeridos para proferir decisión de mérito.

En este sentido, se tiene claro que éste Despacho es competente para conocer de las presentes actuaciones procesales en razón a su naturaleza y a las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos. Así mismo se advierte que el trámite seguido se ajustó a los lineamientos consagrados en las normas sustantivas y procesales de la ley 610 de Agosto 15 del año 2000 y por lo consiguiente todas y cada una de las diferentes fases del proceso se surtieron

"CUIDAR LO NUESTRO, TAREA DE TODOS"



en debida forma, garantizando en ello los principios orientadores que rigen el proceso de responsabilidad fiscal, especialmente en lo atinente al Debido Proceso y al Derecho de Defensa, sin dejar a un lado los preceptos establecidos en los artículos 29 y 209 de nuestra Constitución Política y los contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Inicialmente, se debe tener en cuenta lo indicado en el párrafo 1° del Art. 4° de la Ley 610 de 2000:

(...) "Artículo 4°. 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." (...)

Conforme a lo anterior, el proceso de Responsabilidad Fiscal DRF-013 del 15 de marzo de 2021, solo debe versar sobre asuntos relacionados con conductas que ocasionen un detrimento patrimonial, que pertenezcan a la órbita de la gestión fiscal, como efectivamente así sucedió.

Por ello, solo se analiza el aspecto de la incidencia fiscal, situación que conlleva a revisar inicialmente, el elemento daño.

El Hallazgo N° 011 de 2021, indica:

(...) "Revisado el contrato 1997 del 30 de octubre del 2017, cuyo objeto dice: "CONTRATAR LA PAVIMENTACION INTEGRAL DE LA MALLA VIAL DEL MUNICIPIO DE IBAGUE (GRUPO 9)", se observa que se realizó una adición según acta 22 de octubre del 2018 por un valor de \$362.611.855, revisado el expediente del folio 1 hasta el 1431 no se observa las consignaciones y las estampillas de proanuncios (\$7.252.237) y procultura (\$5.439.177), se determina un presunto detrimento patrimonial por un valor de \$12.691.414."²

Ahora bien, fundamento de todo proceso de responsabilidad fiscal, es establecer la materialidad del hecho y la irregularidad del mismo, para posteriormente a través de los medios probatorios allegados al proceso concluir quien o quienes fueron los autores, la ilicitud de la conducta, su culpabilidad y por lo mismo el grado de responsabilidad.

Para valorar los anteriores objetivos, es necesario que el fallador aprecie y valore todas y cada una de las pruebas legalmente aportadas al proceso, evaluación que hará a través del principio de la sana crítica, es decir apoyado en la lógica, la equidad, la ciencia y la experiencia. Además debe tenerse en

² Folio 4 hallazgo fiscal N° 011 de 2021.

"CUIDAR LO NUESTRO, TAREA DE TODOS"

cuenta lo previsto en el artículo 5 de la ley 610 de 2000, según el cual el operador fiscal debe atender con rigor los elementos necesarios que estructuran la responsabilidad fiscal: (a) un daño patrimonial al Estado; (b) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y; (c) un nexo causal entre el daño y la conducta (Artículo 5 *ibídem*) y que sólo en el evento en que se reúnan estos tres elementos puede enértilarse responsabilidad de tipo fiscal.

Hechas las anteriores precisiones y de acuerdo al material probatorio recaudado en el curso de la actuación fiscal con el objeto de determinar las circunstancias que caracterizaron los hechos, que por no haber sido tachadas de falsas, gozan de validez para adoptar la decisión que en derecho corresponda, se entrara a hacer pronunciamiento de rigor teniendo en cuenta que la presente investigación se origina con el Hallazgo concerniente al pago incompleto de las estampillas municipales dentro del contrato No. 1997 de 2017.

Como primera medida tenemos que la administración central celebró y ejecuto el contrato No. 1997 del 30 de octubre de 2017, Suscrito entre la secretaria de infraestructura y SOFASA NIT 809.005.981-8, cuyo objeto era **CONTRATAR LA PAVIMENTACION INTEGRAL DE LA MALLA VIAL DEL MUNICIPIO DE IBAGUE. GRUPO 9**, por valor de \$1.653.370.319, y en su etapa de ejecución el 22 de octubre de 2018 se celebró un adicional por la suma de \$362.611.855, sobre los cuales se debía cancelar el porcentaje del 1.5% de estampilla pro cultura y el 2% de estampilla pro ancianos, tal y como lo disponen los Acuerdos Municipales 001 y 003 de 2011.

Al revisar los anexos del hallazgo se tiene que efectivamente el pago de las estampillas del adicional del contrato no se efectuaron, situación que genero un detrimento patrimonial por la suma de DOCE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CATORCE PESOS (\$12.691.414), valor sobre el cual se debe efectuar el computo de actualización de conformidad con lo ordenado por la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011.

Valor actualizado, según la siguiente fórmula:

$VP = VH \times IPC \text{ FINAL (Abril 2021)} / IPC \text{ INICIAL (junio 2017 fecha de ocurrencia del hecho)}$

Donde: VP: Valor presente

VH: Valor Histórico

IPC: Índice precios al consumidor: Fuente DANE.

VP: $\frac{\$12.691.414 \times 110.60}{99.59}$

"CUIDAR LO NUESTRO, TAREA DE TODOS"



VP: \$14.094.491

En este estado del proceso se evidencia que el señor REYNEL QUEVEDO CASTRO en su condición de representante legal de CONSTRUCCIONES, SUMINISTROS, CONSULTORIAS Y ASESORIAS DEL TOLIMA CONSASU SA realizó una consignación por la suma de \$14.483.000 a favor del Municipio de Ibagué, mediante comprobante de transacción electrónica en la cuenta del Banco de Occidente No. 300-87803-0 (Fols. 62-63), valor que cubre efectivamente el valor del detrimento patrimonial.

Es así como, no encontrando que se configure causal alguna de nulidad de lo actuado, se procede a decidir el mérito, a fin de definir si existe fundamento que conlleve a confirmar el Archivo por los hechos o por el contrario a revocar la decisión.

Es necesario entrar a analizar el fondo del material probatorio recaudado por los funcionarios de este ente de control, para poder determinar si procede el la cesación de la acción fiscal, tal como lo manifiesta la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, en primera medida advierte este Despacho que el aquí investigado acepto expresamente la responsabilidad por la omisión de las obligaciones en comento, a esta conclusión se llega por cuanto la empresa CONSTRUCCIONES, SUMINISTROS, CONSULTORIAS Y ASESORIAS DEL TOLIMA CONSASU SA resarcio el daño causado con los recursos consignados, a favor del tesoro publico.

Es por esta razón que este Despacho encuentra que, si bien se generó un detrimento al patrimonio de la Alcaldía Municipal de Ibagué, al no haber exigido el pago completo de las estampillas municipales, también es cierto que uno de los aquí investigados ha aceptando la responsabilidad por tal incumplimiento, y realizó la cancelación de tales sumas indexadas, generándose así una reparación del daño pues como se mencionó anteriormente con las consignaciones hechas se logró resarcir el daño hecho al patrimonio de la entidad, así pues, de esta forma quedo demostrado que el hecho generador del proceso de responsabilidad fiscal, fue conjurado con el pago de las sumas que configuraron el detrimento fiscal.

Sobre este aspecto, una vez determinado que en el presente caso se acoje a lo establecido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal, en donde se ordena la Cesación de la Acción Fiscal por pago al lograrse resarcir el daño causado al patrimonio del Estado.

En mérito de lo expuesto anteriormente, el Asesor de la Oficina Asesora Jurídica, de la Contraloría Municipal de Ibagué,

RESUELVE

“CUIDAR LO NUESTRO, TAREA DE TODOS”



ARTICULO PRIMERO: Confirmar en todas y cada una de sus partes el Auto N° 002 del 09 de febrero de 2022, el cual ordenó la CESACIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL POR PAGO, del proceso de responsabilidad fiscal DRF-013 del 15 de marzo de 2021 iniciado ante la Alcaldía Municipal de Ibagué, en aplicación del artículo 111 de la ley 1474 de 2011.

ARTICULO SEGUNDO: Notifíquese del contenido de la presente decisión a las partes, conforme a lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011.

ARTICULO TERCERO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

ARTICULO CUARTO: Una vez notificada remítase copia de esta providencia junto con el expediente, a la oficina de origen, para los fines pertinentes.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

CARLOS MARIO CARVAJAL GAITÁN
Asesor Oficina Asesora Jurídica (E)

Proyectó: AVV

“CUIDAR LO NUESTRO, TAREA DE TODOS”