

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ
OFICINA ASESORA JURÍDICA**

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL DRF – 023 DEL 27 DE JULIO DE 2021

AUTO No. 023

POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE EL GRADO DE CONSULTA

Ibagué, 10 de abril de 2025

ENTIDAD AFECTADA	INSTITUCIÓN EDUCATIVA ISMAEL SANTOFIMIO TRUJILLO
PRESUNTO RESPONSABLE	RAMÓN VALDERRAMA SABOGAL
IDENTIFICACIÓN	C.C. 93.397.142 DE IBAGUÉ (TOLIMA)
CARGO	RECTOR-ORDENADOR DEL GASTO
PRESUNTO RESPONSABLE	GUILLERMO GÓMEZ ARCILA
IDENTIFICACIÓN	C.C. 5.952.654 del Libano (Tolima)
CARGO	CONTRATISTA
COMPAÑÍA ASEGURADORA	ASEGURADORA ALLIANZ S.A.
IDENTIFICACIÓN	NIT. 860.027.404-1
PÓLIZA	No. 022573870 VIGENCIA: DESDE 28/11/19 HASTA 27/11/2020

La Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Municipal de Ibagué, en ejercicio de la competencia atribuida por los artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, la Resolución No. 170 de 2024, *"Por medio de la cual se adopta el Manual Especifico de Funciones y Requisitos Laborales versión 13 a través del SIG de la Contraloría Municipal de Ibagué"* y el procedimiento de Responsabilidad Fiscal versión para los diferentes empleos que hacen parte de la planta global de la Contraloría Municipal de Ibagué" y el procedimiento de responsabilidad fiscal versión 19, procede a resolver el grado de consulta, respecto a la decisión tomada por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal en Auto No. 003 del 03 de Marzo de 2025, **"Por medio del cual se archiva por no mérito un Proceso de Responsabilidad Fiscal"**, en los siguientes términos:

I. HECHO QUE DIO LUGAR AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Entra a decidir esta Dirección sobre el hallazgo fiscal, remitido mediante memorando CMI-RM-2021-00000642 de fecha 24 de mayo de 2021, suscrito por el Director Técnico de Control Fiscal Integral, por medio del cual envía a esta Dirección el formato de Hallazgo Fiscal No.019 de 2020 con sus anexos, resultado del proceso de seguimiento a denuncia N°051 de 2019, cuya descripción es la siguiente:

(...) "A folio 43 del expediente contractual se evidencia un cuadro denominado acta modificatoria al contrato de obra 029 de 2019, sobre el particular es propicio manifestar que la Institución Educativa no debe reconocer al contratista el pago de la mayor cantidad de obra ejecutada del contrato suscrito con anterioridad cuando no se tiene documento escrito que lo avale, en razón a que:

- *La modificación de los contratos estatales, consistente en adición de obras, valor y período para la ejecución, también debe constar por escrito para que puedan alcanzar eficacia, existencia y validez.*
- *La modificación respecto de un acuerdo que consta por escrito debe surtir el mismo proceso que se dio para su constitución, dado que el acuerdo modificatorio está tomando el lugar del acuerdo originario y la solemnidad que se predica legalmente del segundo ha de ser exigida para el reconocimiento de eficacia, existencia y validez del primero.*

Incluso en aquellos casos en que se hubiere acreditado el pacto verbal de las partes para modificar las obligaciones de contratista y el valor del Contrato, no sería posible reconocerle efecto alguno a tal acuerdo puesto que la modificación consensual, de un acuerdo que legalmente se debe extender por

escrito, es decir, que es solemne, está llamada a ser desestimada por el ordenamiento jurídico. Por tanto, no es válida un acta modificatoria que solo contiene valores sin ningún tipo de justificación del porqué de los cambios a lo especificado en la minuta contractual. (...)

Conclusión de la Contraloría:

Es claro para este órgano de control que no se efectuó ningún tipo de pago adicional sobre el valor inicial del contrato, sin embargo, para el equipo auditor no procede lo argumentado por la Institución Educativa toda vez que:

- El acta modificatoria contrato de obra 029 de 2019, modifica de manera directa el valor y las cantidades de obra en un 53.33% del total de los ítems establecidos en los estudios previos y en la minuta del negocio jurídico, donde si bien la sumatoria final de todos los ítems asciende al valor del contrato, se observa la incorporación de 2 ítems derivados de la modificación de precios y cantidades, los cuales se observan que ya habían sido incluidos de manera inicial en la globalidad de los ítems.*
- La ley permite establecer actas modificatorias, y reconocimiento de mayores cantidades de obra pública en los contratos, sin embargo, el procedimiento aplicado por la Institución Educativa vislumbra debilidad en el principio de planeación, responsabilidad, economía, todos establecidos en la Ley 80, dado que se acudió a la modificación injustificada de ítems previstos desde la generación de la necesidad y contemplados en el contrato de obra, para abrir la puerta a la "inclusión" de "nuevos" ítems, sin que se afectara el equilibrio contractual, sino que simplemente se modificaron los ya existentes para abrir espacio a la inclusión de los nuevos, seguidamente se observa que los ítems "nuevos", ya estaban incluidos dentro del contrato.*

Así las cosas, el grupo auditor determina ratificar la observación como HALLAZGO ADMINISTRATIVO No 05 CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL POR VALOR DE \$1.768.591, por la presunta vulneración a los principios de transparencia, economía, y responsabilidad, establecidos en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, al no efectuarse una adecuada planeación contractual." (...)

II. ACTUACIONES PROCESALES

- 1. Mediante Auto No.015 de fecha 27 de julio de 2021, se ordenó una Indagación Preliminar. (Fl.11-12).**

3

"Hacer del control fiscal, un asunto de tod@s"

2. Mediante Auto No.035 de fecha 15 de diciembre de 2021, se ordenó la apertura del proceso de responsabilidad fiscal (FI.19-24).
3. Mediante Oficio CMI-RS-2021-00004077 del 20 de diciembre de 2021, se comunica a la ALLIANZ SEGUROS S.A., la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (FI.27)
4. El 29 de diciembre de 2021, se notifica mediante Aviso N°409 del 27 de diciembre de 2021, al vinculado RAMÓN VALDERRAMA SABOGAL. (FI.34)
5. El 1° de febrero de 2022, se notifica personalmente, el vinculado GUILLERMO GÓMEZ ARCILA. (FI.41)
6. Constancia secretarial del 02 de febrero de 2022 donde se informa que todos los sujetos procesales quedaron debidamente notificados. (FI.42)
7. Auto del 13 de octubre de 2022, por medio del cual se suspenden y reanudan términos procesales. (FI.45)
8. Auto del 15 de noviembre de 2022, por medio del cual se suspenden y reanudan términos procesales. (FI.50)
9. El 17 de febrero de 2023 presentó por escrito Versión Libre y Espontánea el vinculado RAMÓN VALDERRAMA SABOGAL. (FI.57-59)
10. El 23 de febrero de 2023 presentó por escrito su Versión Libre y Espontánea el vinculado GUILLERMO GÓMEZ ARCILA. (FI.61)
11. Mediante Auto del 28 de febrero de 2022, se suspenden y reanudan términos procesales. (FI.65-66)
12. Mediante Auto del 10 de marzo de 2023, se incorpora escrito como versión libre. (FI.68)

13. El 13 de marzo de 2023 se dicta Auto por medio del cual se decretan pruebas. (FI.69).
14. Mediante Auto del 14 de marzo de 2023, se suspenden y reanudan términos procesales. (FI.72)
15. Mediante Auto del 29 de marzo de 2023, se suspenden y reanudan términos procesales. (FI.76)
16. Mediante Auto del 12 de abril de 2023, se suspenden y reanudan términos procesales. (FI.79)
17. Mediante Auto del 19 de abril de 2023, se levanta una suspensión, se suspenden y reanudan términos procesales. (FI.82)
18. Mediante Autos del 14 y 22 de junio de 2023, se suspenden y reanudan términos procesales. (FI.89 y 91)
19. Mediante Auto del 17 de octubre de 2023, se suspenden y reanudan términos procesales. (FI.94)
20. El 19 de febrero de 2024, se dicta auto por medio del cual se suspenden y reanudan términos procesales.
21. El 17 de abril de 2024, se dicta auto por medio del cual se suspenden términos procesales.
22. El 06 de mayo de 2024, se dicta auto por medio del cual se modifica la suspensión de términos procesales.
23. El 05 de junio de 2024, se dicta auto por medio del cual se suspenden términos procesales.
24. El 11 de junio de 2024, se dicta auto por medio del cual se suspenden términos procesales.

25. El 20 de junio de 2024, se dicta auto por medio del cual se suspenden términos procesales.

III. LA DECISIÓN QUE DA LUGAR AL GRADO DE CONSULTA

La Ley 610 de 2000 que establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, en su artículo 18, prescribe lo siguiente, así:

*"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".*

Teniendo en cuenta que el Auto No. 003 del 03 de marzo del 2025, decide Archivar por no mérito un proceso de Responsabilidad Fiscal, este Despacho se dispone en primera medida a delimitar el origen del proceso al hallazgo fiscal N°019 de 2020 por la Dirección Técnica de Control Fiscal Integral, en virtud del resultado del proceso de seguimiento a denuncia N°051 de 2019, en relación con el Contrato de Obra N°029 del 25 de noviembre de 2019 y que se estructuró, por la presunta vulneración y trasgresión a los principios de eficiencia y eficacia que rigen la función fiscal, al incorporar 2 ítems derivados de la modificación de los precios y cantidades ya incluidos de manera inicial en la globalidad de los ítems del contrato de obra en mención.

Lo anterior, causando un presunto detrimento por valor de **UN MILLÓN SETECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE. (\$1.768.591)**

Así las cosas, resulta claro que no se configuran los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal por los hechos que son objeto de investigación, pues de las

pruebas recaudadas y de lo desarrollado en el proceso se desprende una acción que conlleva a la existencia de un daño patrimonial a las arcas de la entidad.

Por lo anterior se resolvió:

ARTÍCULO PRIMERO: *DECLARAR probada la causal que conlleva al ARCHIVO de la acción fiscal de conformidad con la parte motiva.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *ARCHIVAR POR NO MERITO el proceso de responsabilidad DRF-023 del 27 de julio de 2021, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 del 2000.*

ARTÍCULO TERCERO: *En el evento de que con posterioridad aparecieran nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenará la apertura de la actuación fiscal, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 610 de 2000.*

ARTÍCULO CUARTO: *NOTIFICAR el contenido de la presente decisión a cada una de las partes de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la ley 1474 de 2011.*

Correos para envío mensaje de datos:

RAMÓN VALDERRAMA SABOGAL: rvalderramas79@gmail.com (FI.56)

GUILLERMO GÓMEZ ARCILA: arcilaguillermo648@gmail.com (FI.41)

COMPAÑÍA DE SEGUROS ALLIANZ S.A.: servicioalcliente@allianz.co (FI.27)

ARTÍCULO QUINTO: *Contra la presente decisión proceden los recursos de reposición ante el funcionario que lo profirió y el de apelación ante la señora Contralora Municipal de Ibagué, dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a su notificación.*

ARTÍCULO SEXTO: *De no interponerse recurso alguno o resueltos los recursos correspondientes, REMÍTASE el expediente dentro de los tres (3) días siguientes ante la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Municipal de Ibagué, con el fin de que se surta el Grado de Consulta.*
(...)

IV. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA

A. GRADO DE CONSULTA

El grado de consulta en los procesos de responsabilidad fiscal es una figura procesal en virtud de la cual, por ministerio de la ley, se faculta al superior jerárquico o funcional de quien dirimió en un primer momento la existencia de responsabilidad fiscal para que, en procura de la defensa de los derechos fundamentales, el interés público y el ordenamiento jurídico, verifique la conformidad de la decisión a las prescripciones legales y, de ser el caso la confirme o revoque.

Este control, de carácter automático y oficioso, procede únicamente cuando se profiera una decisión en cualquiera de los siguientes sentidos: (i) sin responsabilidad, (ii) con responsabilidad, en el evento en que el afectado hubiera estado representado por un abogado de oficio o (iii) se disponga el archivo de las diligencias.

De modo que, ante la ocurrencia de una de las situaciones antes descritas, el funcionario de primera instancia deberá remitir el expediente dentro de los 3 días siguientes a la fecha en que produjo la decisión para que el superior, en el término perentorio de 1 mes se pronuncie sobre la idoneidad de la misma, so pena de que aquel cobre firmeza.

Así lo dispone el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, al indicar:

“ARTÍCULO 18. GRADO DE CONSULTA. *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."

Por otra parte, y en relación con la finalidad del grado de consulta, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, con ponencia del consejero Guillermo Vargas Ayala, en sentencia del 22 de octubre de 2015, radicado 2008-00156, señaló:

"7.1.5.- De lo consagrado en la referida disposición legal se colige que el grado de consulta es el mecanismo creado por el legislador para que, en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, el superior de quien profiere una decisión que consista en el archivo, fallo sin responsabilidad fiscal o fallo con responsabilidad fiscal, según sea el caso, la modifique, confirme o revoque."

Finalmente, es importante precisar que el grado de consulta dista de ser un recurso de apelación, pues, a diferencia de este último, su procedencia no se activa por el acto rogado del implicado, ni el estudio de la segunda instancia se limita a un asunto específico.

B. RESPONSABILIDAD FISCAL

El artículo 6 de la Constitución Política delimita la responsabilidad de los particulares y servidores públicos en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones."

De lo que se sigue que, ante la realización de un determinado hecho que infrinja una o varias disposiciones del ordenamiento jurídico, las autoridades deben adelantar los procedimientos a que hubiera lugar a fin de sancionar disciplinaria, penal y/o administrativamente al inculpado, según corresponda.

En lo que atañe a la responsabilidad fiscal, debe indicarse que la misma se predica que los servidores y/o particulares que en el desempeño de la gestión fiscal, en los términos del artículo 3 de la Ley 610 de 2000, ocasionen con un actuar, doloso o culposo, un detrimento al erario.

Esta clase de responsabilidad se ventila al interior de un proceso con igual denominación, por la Contraloría General de la República o sus territoriales, dependiendo de la entidad cuyo patrimonio se haya afectado, conforme a las atribuciones conferidas por el artículo 268, numeral 5 y 272, inciso sexto de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 1 de la Ley 610 de 2000 define este procedimiento como: *"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 ejercicio fiscal o con ocasión de esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño patrimonial al Estado."*

Cabe aclarar que estos procesos tienen como función determinar si existió o no detrimento al erario, ordenar su resarcimiento al responsable fiscal y, de ser el caso, su ejecución por jurisdicción coactiva, en correspondencia a su naturaleza eminentemente resarcitoria.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C-338 de 2014, al indicar:

"Con base en el régimen jurídico vigente en cada momento, se han establecido una serie de características predicables de esta forma de responsabilidad. En la jurisprudencia constitucional se ha expresado que la responsabilidad fiscal i) es de naturaleza administrativa; ii) es determinada a partir de un proceso de esta misma naturaleza, es decir, un proceso administrativo; iii) no tiene un carácter sancionatorio, sino eminentemente resarcitorio, pues busca recuperar el valor equivalente al detrimento ocasionado al patrimonio de una entidad estatal, teniendo esta suma como límite a exigir; y iv) en este proceso se deben observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del control fiscal"
(Subrayado por fuera de texto)

Conforme a lo anterior, se infiere que el proceso de responsabilidad fiscal conlleva el adelantamiento de una serie de actuaciones administrativas encaminadas a obtener una indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a determinada entidad estatal, lo cual se encuentra supeditado a la comprobación de los elementos de la responsabilidad fiscal, establecidos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, que a continuación se exponen:

C. UNA CONDUCTA DOLOSA O GRAVEMENTE CULPOSA ATRIBUIBLE A UNA PERSONA QUE REALIZA GESTIÓN FISCAL.

Para establecer la responsabilidad fiscal es necesario, como ya se ha indicado en precedencia, determinar, en primera medida, si el presunto responsable, servidor público o particular, dentro de sus funciones desempeñaba actividades que se enmarcaran dentro del ámbito de la gestión fiscal.

A estos efectos, resulta importante señalar que la gestión fiscal comprende el recaudo, adquisición, administración, manejo, conservación, enajenación, gasto, inversión y/o disposición de los bienes y fondos públicos, lo que, en otras palabras, exige que en cabeza del procesado exista una disposición jurídica dichos recursos.

En igual sentido, el legislador definió la gestión fiscal en los siguientes términos:

“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 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.”

Ahora, conviene precisar que este elemento, en cuanto al grado de culpabilidad, exige la presencia de culpa grave o dolo. Así lo indicó el legislador en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, cuyo tenor literal es el 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:

- 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.*

Sin embargo, al efectuar una lectura de las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 (Subsección III), normas que regula este procedimiento, no se advierte que alguno de sus apartados determine el contenido de los mismos.

Por lo anterior, y en atención a la remisión que hace el artículo 65 de la precitada ley a otras fuentes normativas, el concepto de dolo y culpa se establece a partir de la definición que sobre los mismos trae el artículo 63 del Código Civil, cuyo tenor literal es el siguiente:

"ARTICULO 63. CULPA Y DOLO. La ley distingue tres especies de culpa o descuido. 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.

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 levísimo 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.

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro.

De lo anterior, se colige que el elemento en estudio únicamente se satisface cuando el presunto responsable fiscal se encuentre habilitado para el ejercicio de la gestión fiscal y, en el desarrollo de dichas funciones obre, bien por acción u omisión, sin la diligencia debida y con ello genere un detrimento al erario o con la intención de producir ese daño.

D. UN DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO.

El daño se relaciona con el detrimento, menoscabo, agravio o perjuicio que sufre una persona o su patrimonio.

El daño patrimonial, como su propio nombre lo indica, es aquel que recae sobre las cosas que lo integran. Este puede ser directo cuando el perjuicio es sufrido en la estructura del patrimonio del lesionado o indirecto cuando la lesión se concreta en no recibir un incremento patrimonial que con bastante probabilidad se habría ingresado.

En cuanto al daño patrimonial como elemento de la responsabilidad fiscal, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 21 de mayo de 2020, rad. 2013-02566, indicó:

" (...) el artículo 6 precisa que debe tratarse de una lesión al patrimonio público que se representa en el menoscabo, disminución, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses

patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna; este puede provenir de la 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.

Respecto a su valoración al interior del proceso, la Corte Constitucional en sentencia C- 840 de 2001, con ponencia del magistrado del 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 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."

Adicionalmente, la providencia en cita delimitó el daño proveniente de la gestión fiscal, distinguiéndolo, para tales efectos, de otras circunstancias que pueden originar menoscabo al erario. Así lo precisó el máximo tribunal de cierre en materia constitucional al indicar:

"Para una mayor ilustración conviene registrar -dentro de un horizonte mucho más amplio- que los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias, dentro de las cuales la irregularidad en el ejercicio de la gestión fiscal es apenas una entre tantas. De suerte que el daño patrimonial al Estado es susceptible de producirse a partir de la conducta de los servidores públicos y de los particulares, tanto en la arena de la gestión fiscal como fuera de ella. Así por ejemplo, el daño patrimonial estatal podría surgir con ocasión de una ejecución presupuestal ilegal, por la pérdida de unos equipos de computación, por la indebida apropiación de unos flujos de caja, por la ruptura arbitrariamente provocada en las bases de un edificio del Estado, por el derribamiento culposo de un semáforo en el tráfico vehicular, y por tantas otras causas que no siempre encuentran asiento en la gestión fiscal. Siendo patente además que para efectos de la mera configuración del daño patrimonial al Estado, ninguna trascendencia tiene el que los respectivos haberes formen parte de los bienes fiscales o de uso público, o que se hallen dentro o fuera del presupuesto público aprobado para la correspondiente vigencia fiscal."

E. UN NEXO CAUSAL ENTRE LOS DOS ELEMENTOS ANTERIORES - CONDUCTA Y EL DAÑO.

El nexo causal hace referencia a la relación indisoluble que debe existir entre la conducta, dolosa o culposa, de quien desempeña funciones que comportan gestión fiscal y el daño ocasionado al patrimonio del Estado.

En lo que respecta a la verificación de su existencia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 21 de mayo de 2020, rad. 2013-02566, indicó:

"En materia de responsabilidad fiscal la Sala estima necesario acudir a los fundamentos que se han ocupado del estudio de la causalidad, por tratarse de una responsabilidad de carácter subjetivo, siendo uno de los elementos constitutivos, como líneas atrás se dijo, el nexo causal, que se entiende como la relación entre el daño al patrimonio público y la conducta activa u omisiva, dolosa o gravemente culposa, de un agente que realiza gestión fiscal.

Lo anterior dada la naturaleza de este proceso que es de carácter administrativo, subjetivo, patrimonial y resarcitorio, exigencia que tiene que ver con la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes materia del detrimento en grado de intervención directa o a guisa de contribución."

F. COMPETENCIA

La Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Municipal es competente para revisar la providencia emitida por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal en Auto No. 003 del 27 de marzo de 2025 **"POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA POR NO MERITO UN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL"**.

V. DEL CASO EN CONCRETO

Hechas las anteriores precisiones y descendiendo al caso que nos concita, se tiene que, el proceso de apertura por lo dispuesto en el hallazgo fiscal N°019 de 2020 por la Dirección Técnica de Control Fiscal Integral, en virtud del resultado del proceso de seguimiento a denuncia N°051 de 2019, en relación con el Contrato de Obra N°029 del 25 de noviembre de 2019 y que se estructuró, por la presunta vulneración y trasgresión a los principios de eficiencia y eficacia que rigen la función fiscal, al incorporar 2 ítems derivados de la modificación de los precios y cantidades ya incluidos de manera inicial en la globalidad de los ítems del contrato de obra en mención.

Lo anterior, causando un presunto detrimento por valor de **UN MILLÓN SETECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE. (\$1.768.591)**

Para hablar de un daño al patrimonio público, se hace necesario desde su acepción, entre otras, que sea cierto; entiéndase por certeza como aquel del cual se evidencia su causación real, es decir que se logre demostrar que se generó una disminución en el patrimonio de una entidad pública. Así las cosas, para hablar de un daño en el presente proceso se hace necesario que este sea cierto, entendiéndose por daño cierto, como aquel que presupone la certidumbre de su existencia y que a la luz del investigador exista evidencia que la acción u omisión de un funcionario público o un particular ha producido un menoscabo al patrimonio del Estado.

Dicho lo anterior y para descender al análisis probatorio, se debe tener claro inicialmente, que en este proceso se debe investigar única y exclusivamente la incidencia fiscal del hallazgo que dio origen a estas diligencias, por lo que se hace necesario determinar si existe o no, un daño patrimonial a las arcas de la **INSTITUCIÓN EDUCATIVA ISMAEL SANTOFIMIO TRUJILLO**, así:

Contrato de Obra/Labor N°029 del 25 de noviembre de 2019:

Objeto: Mantenimiento de infraestructura física de la sede principal en la entrada y parte interior del colegio.

Obras contratadas:

Labor/Bien/Servicio a Realizar	Cantidad	Medida	Precio	Vr.Total
Demolición en la puerta de acceso de la calle 7 para construcción de Rampas de acceso	1,0	Unidad	242,000.00	242,000.00
Relleno y compactación en terrazo para las rampas ubicadas en diferentes partes de la sede	1,0	Unidad	181,940.00	181,940.00
Construcción de 23 m de terrazo con concreto de 3,000 PSI, incluye malla electro soldada para acceso a la sede, zona de los baños, acceso a los salones ubicados detrás de la coordinación y acceso a salones ubicados detrás de la rectoría	23.0	Unidad	88,000.00	2,024,000.00
Construcción de 10 m de curules laterales en concreto de 3,000 PSI de respaldo para rampas con estructura en varilla de 3/8"	10.0	Ml	51,150.00	511,500.00
Construcción de 10 pesos de escaleras en concreto de 3,000 PSI con malla electro soldada para diferentes zonas de la sede	10.0	Unidad	46,200.00	462,000.00
Suministro e instalación de 120 cubillos estructurales tipo a la vista de 12x10x30 cm para jardineras de la sede	1.0	Unidad	350,100.00	350,100.00
Cubierta de techo adyacente a la cubierta actual con fofo plástica transparente y estructura en cercha metálica con varilla de 4x2" y alambre 18 calibre	1.0	Unidad	460,900.00	460,900.00
Suministro e instalación de 10 m ² de cielo raso en PVC de 30 cm de ancho con aislante térmico, ubicado en el pasillo detrás de la coordinación	10.0	M ²	94,700.00	947,000.00
Areglo y pintura de la puerta de acceso de la calle 2 y portón de la carrera 1 en término galvanizada calibre 18	1.0	Unidad	937,200.00	937,200.00
Suministro, instalación y pintura de 10 ml de paramanos en tubo metálico de 2"	10.0	Ml	90,200.00	902,000.00
Areglo de las rejas ubicadas en la canal de la cancha de fútbol de la sede	1.0	Unidad	176,000.00	176,000.00
Suministro e instalación de 6 llaves terminales de agua de 1/2"	6.0	Unidad	33,000.00	198,000.00
Areglo de sección de la canal elevada de aguas lluvias de la cubierta del patio central de la sede	1.0	Unidad	220,000.00	220,000.00
Areglo del cielo raso en PVC del aula del grupo 10-1.3.M.	1.0	Unidad	165,000.00	165,000.00
Corte y disposición de escombros en sitios autorizados	1.0	Unidad	270,000.00	270,000.00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO:				\$7938040

Esta Dirección observa que las irregularidades que se investigan, establecidas en el hallazgo fiscal y en el Auto de apertura, no conllevan a ocasionar detrimento alguno en el patrimonio de la INSTITUCIÓN EDUCATIVA ISMAEL SANTOFIMIO TRUJILLO, por lo que el proceso de responsabilidad fiscal, no es el escenario jurídico para investigar dichas irregularidades, tal como lo dispone el artículo 1° y 4° de la Ley 610 de 2000:

(...) **“ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN.** *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. (...)*

ARTÍCULO 4o. 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 anteriormente indicado, respecto al contrato Obra/Labor N°029 de 2019, tenemos que:

Valor Total contratado: **SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUARENTA PESOS M/CTE. (\$7.938.040)**

Valor pagado al contratista: conforme a lo establecido en el Comprobante de Egreso N°00000000105 del 04 de diciembre de 2019 **SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUARENTA PESOS M/CTE. (\$7.938.040)**, mediante cheque N°85727-3 de la misma fecha. (Cd FI.86)

Así las cosas, los hechos de plasmar en el Acta modificatoria del contrato, como ítems no contratados, actividades que ya había sido contratadas, solo con el fin de modificar las cantidades de obra y no realizar el procedimiento adecuado para modificar dichas cantidades, no ocasionaron un daño o detrimento patrimonial a la INSTITUCIÓN EDUCATIVA ISMAEL SANTOFIMIO TRUJILLO, en la suma de **UN MILLÓN SETECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE. (\$1.768.591)**, ya que el valor pactado en el contrato Obra/Labor N°029 de 2019, es el mismo que se pagó al contratista, quien ejecutó todas las obras contratadas.

Una vez demostrada la inexistencia del daño, elemento estructural de la responsabilidad fiscal, no se encuentra mérito para continuar con el presente proceso, siendo necesario emitir Auto de Archivo por no mérito en este proceso; acorde con lo reglado por el artículo 47 de la ley 610 de 2000 que establece:

*"Artículo 47. Auto de archivo. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que **no es constitutivo de detrimento patrimonial** o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma". (negrilla fuera de texto)*

De conformidad con lo establecido en la anterior disposición, observa esta Dirección que, la incorporación de dos ítems que ya estaban incluidos en la minuta del contrato, solo para modificar cantidades de obra, sin modificar el valor total del contrato y las irregularidades en el procedimiento para suscribir actas modificatorias, no conllevan a una incidencia fiscal y no constituyeron detrimento patrimonial para la institución educativa, por lo tanto, esta Dirección no encuentra méritos suficientes para continuar con las presentes diligencias.

En síntesis, después de analizados los elementos materiales probatorios obrantes en el expediente, esta Oficina Asesora determina ratificar las consideraciones de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y se **CONFIRMA** la decisión adoptada.

En virtud de lo expuesto en las consideraciones antes referidas, procede la suscrita a CONFIRMAR el Auto No. 003 del 03 de marzo del 2025, **"POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA POR NO MERITO UN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL"**, actuando dentro del proceso DRF- 023 del 27 de julio de 2021.

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

VI. RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. CONFIRMAR el Auto No. 003 del 03 de marzo del 2025, proferido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué, **"POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA POR NO MERITO UN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL"**, actuando dentro del proceso DRF- 023 del 27 de julio de 2021, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

ARTÍCULO SEGUNDO. NOTIFICAR el contenido de la presente decisión a cada una de las partes de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

ARTICULO TERCERO. Devuélvase el expediente a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué.

ARTÍCULO CUARTO. Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


JHON JAIRO VARGAS SILVA
Asesor Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Luis Antonio Castro G., Abogado Contratista