

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

**Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023  
POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE EL GRADO DE CONSULTA DEL AUTO  
DE ARCHIVO No. 673 DEL 12 DE OCTUBRE DE 2023.**

<b>PRF</b>	PRF-2020-37497
<b>CUN</b>	AC-80763-2020-30322
<b>PROCEDENCIA</b>	GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL VALLE DEL CAUCA.
<b>ENTIDAD AFECTADA</b>	<b>MUNICIPIO GUADALAJARA DE BUGA – VALLE DEL CAUCA.</b> NIT. 891.380.033-5
<b>PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES</b>	<p><b>CARLOS ARTURO PALACIO RIVERA</b>, identificado con la cédula de ciudadanía No. 6.265.754, Rector Institución Educativa Gran Colombia.</p> <p><b>JOSÉ HERNEY SÁNCHEZ</b>, identificado con la cédula de ciudadanía No. 70.128.711, Secretario de Educación.</p> <p><b>LORENZA SANTOS BARBOSA</b>, identificado con la cédula de ciudadanía No. 38.859.358, Secretaria de Educación.</p> <p><b>JOSÉ HEBERT ARANGO MARÍN</b>, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.878.201, Secretario de Educación.</p>
<b>TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES</b>	<p><b>SEGUROS DEL ESTADO S.A.</b>, Nit. No. 860.009.578-6. <b>Póliza Global de Manejo:</b></p> <p><b>45-42-101001012</b> (Anexo 2 Prórroga -) vigencia del 01/02/2013 hasta 02/04/2014. Objeto Seguro: Menoscabo de fondos y bienes por actos que se tipifiquen como Delitos contra la admón. pública o Fallos con responsabilidad Fiscal. Amparo: Global Comercial \$200 millones. Básicos: 5% del valor de la perdida indemnizable sin mínimo. Demas coberturas: 5% del valor de la perdida indemnizable sin mínimo. Anexo 3 Causa Prima: vigencia del 01/02/2014 02/04/2014 Empleados No identificados, Protección Depósitos Bancarios y Empleados de Firma Especializada y Temporales por \$100 millones cada uno.</p> <p><b>52-42-101000006</b> vigencia del 02/04/2014 hasta 03/04/2015, por \$250 millones, deducible: 3% del valor de la pérdida.</p>

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

	<p><b>LIBERTY SEGUROS S.A.</b>, Nit. No. 860.039.988-0. <b>Pólizas Global de Manejo:</b></p> <p><b>110-02-122360</b>, vigencia del 03/04/2015 hasta 02/04/2016, Amparo: Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores por \$250 millones. <b>Anexo 1:</b> vigencia del 03/04/2015 hasta 18/05/2016. <b>Anexo 2:</b> vigencia del 18/05/2016 hasta 02/01/2017 por \$330 millones. <b>Anexo 4:</b> vigencia del 02/01/2017 hasta 25/04/2017 por \$330 millones.</p> <p><b>15-02-122836</b>, vigencia del 26/04/2017 hasta 09/11/2017, Amparo: Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores por \$330 millones. <b>Anexo 1</b>, vigencia del 26/04/2017 hasta 09/11/2017, Amparo: Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores por \$330 millones.</p> <p><b>15-02-122890</b>, vigencia del 09/11/2017 hasta 20/01/2018, Amparo: Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores y Manejo Global Comercial por \$330 millones.</p> <p><b>Aseguradora Solidaria de Colombia</b>, Nit. No. 860.524.654-6 Póliza Seguro Manejo Sector Oficial No. <b>420-64-994000000310</b> vigencia del 1º de marzo de 2018 al 1º de marzo de 2019, Delitos contra la admón. Pública por \$500 millones, Fallos con Responsabilidad Fiscal, Rendición de cuentas y Reconstrucción de cuentas. cuantía \$500 millones. <b>Anexo 1</b>, vigencia del 1º al 8 de marzo de 2019.</p> <p><b>420-64-994000000514</b>, vigencia del 05/03/2019 al 05/03/2020, por \$550 millones, deducible del 3% de la pérdida. Anexo 1: vigencia del 05/03/2020 hasta 11/03/2020.</p>
<p><b>CUANTÍA INICIAL</b></p>	<p>MIL QUINIENTOS DIEZ Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL CIENTO CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$1.519.994.154) MONEDA C/TE.</p>
<p><b>PROVIDENCIA EN CONSULTA</b></p>	<p>AUTO No. 673 ARCHIVO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2020-37497</p>

**LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 6 PERTENECIENTE A LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA**

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

**Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023  
PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO  
COACTIVO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,**

Con fundamento en lo establecido en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las conferidas en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, y el numeral 1° del artículo 64F del Decreto Ley 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019, la Resolución Organizacional No. OGZ-0737 del 4 de febrero de 2020 y la Resolución Organizacional No. OGZ-0748 del 26 de febrero de 2020, el Decreto 2037 del 7 de noviembre de 2019, que otorga facultades a los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal para adelantar en grado de consulta los procesos de responsabilidad fiscal conocidos en el Nivel Desconcentrado de la Contraloría General de la República, procede, como le corresponde, a resolver el Grado de Consulta, ordenado en el Auto No. 673 del 12 de octubre de 2023, proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF-2020-37497.

### **1. ANTECEDENTES.**

La presente actuación fiscal, tuvo origen en la denuncia 2019-158149-80764-D<sup>1</sup>, el cual dio lugar a la realización de una auditoria adelantada en la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca para el estudio del cumplimiento de las vigencias comprendidas entre los años 2014 al 2019 en relación con la aplicación de los criterios y procedimientos para la organización de la planta de personal docente y administrativo en el Municipio de Guadalajara de Buga – Valle del Cauca, la cual arrojó como resultado el hallazgo fiscal 86278<sup>2</sup>, asunto que fue trasladado al Gerente de la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca mediante el oficio SIGEDOC 2020IE0060709 del 29 de septiembre de 2020<sup>3</sup>, tema respecto del cual se hizo un Análisis de Antecedente conforme al radicado SIGEDOC 2020EE129275 del 22 de octubre de 2020<sup>4</sup>, el cual recomendó la apertura de un proceso ordinario de responsabilidad fiscal, proceso que se abrió a través del Auto 324 del 6 de mayo de 2021<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver Archivo “1. Denuncia ciudadana” y Archivo “4. Papel de trabajo cuantificación del daño” ambos, contenidos en la carpeta SIREF.

<sup>2</sup> Archivo “2\_7\_20200929 traslado i.e gran Colombia” de la carpeta SIREF.

<sup>3</sup> Archivo “3\_20200929 oficio de traslado hallazgo fiscal 86278 – william” de la carpeta SIREF.

<sup>4</sup> Archivo “4\_20201022\_analisis aprob nov 10 ant 2020\_gc\_059\_buga\_2020ee0129275” de la carpeta SIREF.

<sup>5</sup> Archivo “6\_20210506\_auto de apertura prf 80763-2020-37497 buga\_324” de la carpeta SIREF.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

### 2. HECHOS.

Con fundamento en la Denuncia 2019-158149-80764-D, se adelantó una auditoria al Municipio de Guadalajara de Buga para evaluar el cumplimiento de los criterios y procedimientos para la organización de las plantas de personal docente y administrativo de los establecimientos educativos de esa entidad territorial, auditoria que dio como resultado el Hallazgo Fiscal 86278<sup>6</sup>.

De acuerdo con la verificación del cumplimiento durante las vigencias 2014 al 2016, realizada al municipio de Guadalajara de Buga a través de la INSTITUCIÓN EDUCATIVA GRAN COLOMBIA, por parte del grupo auditor de la Contraloría; y de acuerdo a lo previsto en el Decreto 3020 del 2002, por el cual se establecieron los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales, en el artículo 11 se establece: “Para la ubicación del personal docente se tendrá como referencia que el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la zona rural. Para el cumplimiento del proceso educativo, las entidades territoriales ubicarán el personal docente de las instituciones o los centros educativos, de acuerdo con los siguientes parámetros: Preescolar y educación básica primaria: un docente por grupo. Educación básica secundaria y media académica: 1,36 docentes por grupo. Educación media técnica: 1,7 docentes por grupo.” (Tabla 1 fuera del texto del Decreto).

Tabla 1: Cuadro ilustrativo artículo 11 Decreto 3020 expedido en el año 2002

Nivel o ciclo	Alumno/ Docente		Alumno/Grupo		Docente/Grupo
	Zona Urbana	Zona Rural	Zona Urbana	Zona Rural	
<b>Preescolar</b>	25	20	25	20	1
<b>Primaria</b>	35	25	35	25	1
<b>Secundaria y media académica</b>	30	20	40	28	1,36
<b>Media Técnica</b>	24	16	40	28	1,7

Fuente: Decreto 3020 expedido en el año 2002

Analizada y evaluada la información relacionada con la planta de cargos docentes de las vigencias 2014, 2015 y 2016 versus lo establecido en el Decreto 3020 expedido en el año 2002 sobre las relaciones técnicas alumno docente, el hallazgo fiscal, determinó lo siguiente:

“Tabla 5: Comparación y calculo planta viabilizada vigencia 2014, 2015 y 2016”

Año	Nombre IE	Total alumnos	Total docentes RT	Total planta docente Buga	Diferencia
-----	-----------	---------------	-------------------	---------------------------	------------

<sup>6</sup> Dicho hallazgo fiscal aparece en el documento denominado como “ANEXO 3. FORMATO DE TRASLADO DE HALLAZGO FISCAL” que está contenido en el archivo “2\_7. 20200929 traslado i.e gran Colombia” de la carpeta SIREF.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

### Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

2014	I.E. Gran Colombia	2162	65	68	3
2015	I.E. Gran Colombia	2240	67	72	5
2016	I.E. Gran Colombia	2319	68	72	4

Fuente: Información matrícula oficial periodos 2014 - 2019 – MEN &amp; planta de cargos docentes Secretaría de Educación Guadalajara de Buga – Papel de trabajo cuantificación del daño

Para las vigencias 2017, 2018 y 2019, el Hallazgo Fiscal, evaluó la aplicación del Concepto Técnico No. 2016-EE-159590 del 22 de noviembre de 2016, el cual estableció que el municipio de Guadalajara de Buga atendería una matrícula total de 20.258 estudiantes de grado 0 al 13, más aceleración del aprendizaje, alcanzando una relación técnica alumno docente para la zona urbana de 33.4 y de 23.0 en la zona rural, para una relación total de 31.90 estudiantes por docente, el hallazgo encontró lo siguiente:

“Tabla 6: Comparación calculo planta viabilizada vigencia 2017, 2018 y 2019”

Año	Nombre IE	Total alumnos	Total docentes	Total planta docente Buga	Diferencia
2017	I.E. Gran Colombia	2166	59	78	19
2018	I.E. Gran Colombia	2319	61	83	22
2019	I.E. Gran Colombia	2398	78	88	10

Fuente: Información matrícula oficial periodos 2014 - 2019 – MEN &amp; planta de cargos docentes Secretaría de Educación Guadalajara de Buga – Papel de trabajo cuantificación del daño

Identificado el número de docentes requeridos para el funcionamiento de la Institución Educativa Gran Colombia, conforme a lo establecido en las relaciones técnicas aplicables, el hallazgo fiscal, realizó la cuantificación del daño fiscal derivado del sobredimensionamiento de la planta docente. Para esto, tomó como fuente de información el reporte de docentes de planta generado por el aplicativo “Humano” de las vigencias 2014 al 2019<sup>7</sup> (anexos 6 al 10 y 19), suministrados por la Secretaría de Educación del municipio de Guadalajara de Buga.

Cabe resaltar, que, de acuerdo con lo indicado en el hallazgo fiscal, la cuantificación del daño fue realizada tomando en cuenta los cargos y salarios más bajos de los docentes que presentaban como tipo de vinculación Planta Temporal, Provisional Vacante Definitiva, Provisional Vacante Temporal y Periodo de Prueba, y para los casos que estos cargos no cubrieron la totalidad del sobredimensionamiento, el hallazgo fiscal, tomó los cargos y salarios más bajos de los docentes nombrados en propiedad.

De lo anterior, el Hallazgo Fiscal 86278, concluyó que existía un sobredimensionamiento de la planta docente de la IE Gran Colombia del municipio de

<sup>7</sup> Ruta de los archivos anexos 16 al 10 y 22: \2. Respuestas Req. Info\1. Respuesta SEM BUGA

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

**Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023**  
 Guadalajara de Buga, daño cuya cuantía estableció como se ilustra en la siguiente tabla:

“Tabla 3: Consolidado del presunto daño fiscal”

<b>Año</b>	<b>Nombre IE</b>	<b>Total alumnos</b>	<b>Total docentes</b>	<b>Total planta docente Buga</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Total daño fiscal</b>
2014	I.E Gran Colombia	2162	65	68	3	\$ 59.299.380
2015	I.E Gran Colombia	2240	67	72	5	\$ 104.472.340
2016	I.E Gran Colombia	2319	68	72	4	\$ 90.972.616
2017	I.E Gran Colombia	2166	59	78	19	\$ 469.731.892
2018	I.E Gran Colombia	2319	61	83	22	\$ 580.841.366
2019	I.E Gran Colombia	2398	78	88	10	\$ 273.975.940
<b>TOTAL</b>						<b>\$ 1.579.293.534</b>

Fuente: Información matrícula oficial periodos 2014 - 2019 – MEN & planta de cargos docentes Secretaría de Educación Guadalajara de Buga

En ese orden de ideas, el hallazgo fiscal, indicó que ese daño se originó en la omisión en la implementación de la normatividad relacionada con el régimen de organización de las plantas docentes y como resultado de las deficiencias en el ejercicio de las funciones de la Secretaría de Educación del municipio de Guadalajara de Buga y de la Institución Educativa, así como en las omisiones en el deber de exigencia en el cumplimiento por parte del contratista, a través de medidas tendientes a evitar la pérdida de los recursos y el incumplimiento de los fines esenciales del Estado, en procura de garantizar la prestación de los servicios educativos, en beneficio de la población estudiantil.

Dichas conductas, según lo indicado en el Hallazgo Fiscal, incidieron para que en la Institución Educativa Gran Colombia del municipio de Guadalajara de Buga, durante la vigencias indicadas, operara con docentes que no requería para la prestación del servicio educativo, cuestión esta, que para el citado hallazgo, devino en una lesión al patrimonio público en detrimento de los recursos públicos del Sistema General de Participación, por valor de mil quinientos setenta y nueve millones doscientos noventa y tres mil quinientos treinta y cuatro pesos m/c (\$1.579.293.534) correspondiente a las vigencias 2014 al 2019.

### **3. ACTUACIONES ADELANTADAS DENTRO DEL TRÁMITE DE ESTA ACTUACIÓN FISCAL.**

En desarrollo de la actuación fiscal que ahora se revisa en grado de consulta, se efectuado los siguientes trámites:

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

1. Auto 324 del 6 de mayo de 2021 por medio del cual se da inicio al proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF 80763-2020-37497; el cual se notificó al señor **CARLOS ARTURO PALACIOS RIVERA** y al señor **JOSÉ HERNEY SÁNCHEZ** mediante el Aviso No. 146 del 15 de julio de 2021<sup>8</sup>; a la señora **LORENZA SANTOS BARBOSA**<sup>9</sup> mediante el Aviso No. 144 del 21 de junio de 2021, al señor **JOSÉ HÉBERT ARANGO MARINO** a través del Aviso 145 del 21 de junio de 2021<sup>10</sup>. Así mismo se **COMUNICÓ** el Auto de apertura a la compañía **ASEGURADORA SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, mediante el oficio SIGEDOC 2021EE0072640 del 7 de mayo de 2021, remitido mediante el correo electrónico el 11 de mayo de 2021<sup>11</sup>; a la aseguradora **LIBERTY SEGUROS S.A.**, a través del oficio SIGEDOC 2021EE0072641 fechado el 7 de mayo remitido mediante el correo electrónico el 11 de mayo de 2021<sup>12</sup>; y a la aseguradora **SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A.**, por medio del oficio SIGEDOC 20210072643<sup>13</sup>.
2. Auto 611 del 10 de septiembre de 2021 por el cual se le reconoce personería adjetiva al apoderado de confianza de la aseguradora **SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A.**<sup>14</sup>. Notificado por el estado No. 144 del 14 de septiembre de 2021<sup>15</sup>
3. Auto 394 del 9 de junio de 2021 mediante el cual se le reconoce personería adjetiva al apoderado de la aseguradora **LIBERTY SEGUROS S.A.**<sup>16</sup>, notificado a través del estado 087 del 11 de junio de 2021<sup>17</sup>.
4. Auto 226 del 04 de abril de 2022 por medio del cual se decide sobre la petición de una prueba y se le reconoce personería adjetiva al apoderado de confianza

<sup>8</sup> Archivo "1b3-AVISO WEB CARLOS A PALACIOS PRF-2020-37497" de la carpeta SIREF.

<sup>9</sup> Archivo "3a3-2021EE0098249 UC AVISO NOTI LORENZA SANTOS PRF-2020-37497" de la carpeta SIREF.

<sup>10</sup> Archivo "4a3-2021EE0098257 UC AVISO NOTIFI JOSE H ARANGO PRF-2020-37497" de la carpeta SIREF.

<sup>11</sup> Archivo "21\_20210511\_email\_oficio comun vinculac seguros del estado\_2021ee0072640" de la carpeta SIREF.

<sup>12</sup> Archivo "18\_20210511\_email\_oficio comun vinculac aseg solidaria\_2021ee0072643" de la carpeta SIREF.

<sup>13</sup> Archivo "17\_20210507\_oficio\_comun vinculac aseg solidaria\_2021ee0072643" de la carpeta SIREF.

<sup>14</sup> Archivo "63\_20210910\_auto reconoce personeria aseguradora solidaria\_ 611" de la carpeta SIREF.

<sup>15</sup> Archivo "65\_20210914\_anexo\_estado 144 notif auto 611 reconoc person\_" de la carpeta SIREF.

<sup>16</sup> Archivo "118\_394 reconoce personeria liberty" de la carpeta SIREF.

<sup>17</sup> Archivo "44\_20210611\_anexo\_estado 087 notif auto 394 recon person liberty seguros\_" de la carpeta SIREF.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

de la aseguradora LIBERTY SEGUROS S.A.<sup>18</sup>, notificado por el estado 098 del 16 de junio de 2022<sup>19</sup>.

5. Auto 539 del 8 de agosto de 2022 a través del cual se decreta de oficio un informe técnico dentro de esta actuación<sup>20</sup>, notificado mediante el estado 127 del 10 de agosto de 2022<sup>21</sup>.
6. Auto 665 del 23 de septiembre de 2022 por medio del cual se complementa el Auto 539, mediante el decreto de una visita especial a la sede administrativa del municipio de Guadalajara de Buga<sup>22</sup>, notificado a través del estado 160 del 27 de septiembre de 2022<sup>23</sup>.
7. Auto 047 del 13 de febrero de 2023 por medio del cual se pone a disposición de los sujetos procesales vinculados a esta actuación el informe técnico decretado mediante el Auto 539<sup>24</sup>, notificado por el estado 024 del 15 de febrero de 2023<sup>25</sup>.
8. Auto 226 del 27 de marzo de 2023 por medio del cual se avoca conocimiento dentro de este proceso<sup>26</sup>, notificado por el estado 050 del 28 marzo de 2023<sup>27</sup>.
9. Auto 673 del 12 de octubre de 2023 por medio del cual se archiva este proceso ordinario de responsabilidad fiscal<sup>28</sup>, notificado mediante el estado 172 del 23 de octubre de 2023<sup>29</sup>, el cual fue remitido a través del oficio SIGEDOC 2023IE0114299 del 28 de octubre de 2023<sup>30</sup>.
10. Auto 1368 del 30 de octubre de 2023, proferido por el Contralor Delegado para la Responsabilidad Fiscal Intervención Judicial y Cobro Coactivo, por medio del cual se asigna este proceso a la Contraloría Intersectorial No. 6 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal<sup>31</sup>.

<sup>18</sup> Archivo "100\_auto decide pruebas" de la carpeta SIREF.

<sup>19</sup> Archivo "99\_estado 098 - valle del cauca del 16 de junio de 2022" de la carpeta SIREF.

<sup>20</sup> Archivo "102\_auto 539 decreta prueba" de la carpeta SIREF.

<sup>21</sup> Archivo "103\_estado 127 - valle del cauca del 10 de agosto de 2022" de la carpeta SIREF.

<sup>22</sup> Archivo "106\_auto complementa prueba" de la carpeta SIREF.

<sup>23</sup> Archivo "120\_estado 160 - auto 665" de la carpeta SIREF.

<sup>24</sup> Archivo "110\_047 auto correr traslado" de la carpeta SIREF.

<sup>25</sup> Archivo "124\_estado 024 - corre traslado informe" de la carpeta SIREF.

<sup>26</sup> Archivo "112\_avoco conocimiento 37497" de la carpeta SIREF.

<sup>27</sup> Archivo "111\_estado 050 - auto 226 de avoco" de la carpeta SIREF.

<sup>28</sup> Archivo "115\_auto 673 de archivo" de la carpeta SIREF.

<sup>29</sup> Archivo "125\_estado 172 -auto archivo" de la carpeta SIREF.

<sup>30</sup> Archivo "127\_oficio traslado interno" de la carpeta SIREF.

<sup>31</sup> Archivo " 1368.pdf" de la anotación No. 56 del aplicativo SIREF.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

### 4. DECISIÓN OBJETO DE CONSULTA.

La decisión que es objeto del presente grado de consulta corresponde al archivo del proceso ordinario de responsabilidad fiscal decretado en favor de las siguientes personas: CARLOS ARTURO PALACIO RIVERA, vinculado a este proceso en su calidad de rector de la I.E. GRAN COLOMBIA del municipio de Guadalajara de Buga – Valle del Cauca; JOSÉ HERNEY SÁNCHEZ, vinculado a esta actuación en su condición de Secretario de Educación Municipal; LORENZA SANTOS BARBOSA, vinculada a esta proceso en su condición de Secretaría de Educación Municipal; y JOSÉ HEBERT ARANGO MARÍN, quien fue vinculado a esta actuación en su condición de Secretario de Educación Municipal; mediante el Auto 673 del 12 de octubre de 2023.

Este proceso fiscal tuvo origen en la denuncia ciudadana 2019-158149-80764-D, la cual fue atendida mediante una auditoria al municipio de Guadalajara de Buga por parte de este órgano de Control, y en la que se determinó un hallazgo fiscal<sup>32</sup> establecido por el presunto sobredimensionamiento de la planta docente de la I.E. GRAN COLOMBIA del municipio de Guadalajara de Buga – Valle del Cauca, al vincular más docentes de los previstos en el artículo 11 del Decreto 3020 de 2002, para las vigencias del 2014 al 2016, y por no aplicar lo establecido en el Concepto Técnico No. 2016-EE-159590 del 22 de noviembre de 2016, para las vigencias 2017 al 2019, cuestión que se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 2: Consolidado del presunto daño fiscal

Año	Nombre IE	Total alumnos	Total docentes	Total planta docente Buga	Diferencia	Docente con otra vinculación	Valor docente planta	Total daño fiscal
2014	IE Gran Colombia	2162	65	68	3	\$ 59.299.380	\$ 0	\$ 59.299.380
2015	IE Gran Colombia	2240	67	72	5	\$ 104.472.340	\$ 0	\$ 104.472.340
2016	IE Gran Colombia	2319	68	72	4	\$ 90.972.616	\$ 0	\$ 90.972.616
2017	IE Gran Colombia	2166	59	78	19	\$ 469.731.892	\$ 0	\$ 469.731.892
2018	IE Gran Colombia	2319	61	83	22	\$ 580.841.366	\$ 0	\$ 580.841.366
2019	IE Gran Colombia	2398	78	88	10	\$ 273.975.940	\$ 0	\$ 273.975.940
<b>TOTAL</b>								<b>\$ 1.579.293.534</b>

Fuente: Información matrícula oficial periodos 2014 - 2019 – MEN & planta de cargos docentes Secretaria de Educación Guadalajara de Buga – Papel de trabajo cuantificación del daño

Producto de lo anterior, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, procedió a abrir el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-2020-37497, mediante el Auto 324 del 6 e mayo de 2021, el cual, en esencia, mantuvo el criterio

<sup>32</sup> Este hallazgo fue identificado con el número 86278 (Ver el “FORMATO DE TRASLADO DE HALLAZGO FISCAL” – Archivo “2\_7. 20200929 traslado i.e gran Colombia” de la carpeta SIREF).

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

expuesto en el hallazgo fiscal 86278; no obstante, al analizar la vigencia de la acción fiscal, encontró que *“...sobre los hechos ocurridos en el año 2014 ya operó el fenómeno de caducidad de la acción fiscal, puesto que, al 16 de marzo de 2020, fecha en que entró en vigencia el Decreto 403 de 2020, ya había transcurrido el término de cinco años sin que se hubiera proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal”*<sup>33</sup>.

Dentro del trámite de este proceso se efectuó una vista especial a la Secretaría de Educación del Municipio de Guadalajara de Buga realizada entre los días del 21 al 25 de noviembre de 2022<sup>34</sup>; y con sustentó en las pruebas obrantes en el plenario y las allegas durante la visita especial se rindió un informe técnico, en el cual se concluyó que *“...la I.E. [GRAN COLOMBIA del municipio de Guadalajara de Buga – Valle del Cauca] cumple con los parámetros establecidos por el Ministerio de educación para la asignación y distribución de docentes y no se evidencia la existencia [de un] sobredimensionamiento de la planta docente de la institución educativa”*<sup>35</sup>.

Así las cosas, tomando en cuenta lo referido anteriormente respecto al informe técnico, y dado que, en opinión de la primera instancia, el informe de auditoría que dio origen a este proceso no tuvo en cuenta: (i) el examen desagregado respecto a cada una de las sedes de la IE GRAN COLOMBIA; (ii) ni la implementación de la jornada única; (iii) ni los docentes que se encontraban en el Plan Todos a Aprender (PTA); así como tampoco (iv) los docentes que se encontraban en situación especiales administrativas, tales como comisión o encargos; concluye la primera instancia que *“...los resultados de la relación técnica-alumnos/docente, obtenidos durante la auditoria de la CGR; primero no contravienen lo normativo y segundo que los docentes calificados como “sobredimensionamiento”, están comprendidos dentro del cálculo de “docentes esperados” evidenciados en el informe técnico, por lo que estos, no calificarían como un sobredimensionamiento y menos [aún, de ello se podría] presumir que eran innecesarios para el desarrollo de la labora educativa [ya que, esta cuestión es] el resultado de situaciones puntuales: implementación de jornada única y docentes orientadores (PTA), lo que implicó el aumento de horas extras por docente, que obligaron a que la Secretaria de Educación incrementara el número de docentes de manera gradual [...] sin que técnicamente el número de alumnos, aumentara ni sobrepasara la relación técnica estudiante-docente.”*

Razón por la cual, la primera instancia *“...no encuentra presupuestos que conlleven a imputar responsabilidades fiscales en el proceso que nos ocupa”* ya que *“...la situación encontrada está justificada...”* y por tanto *“...no constituye un daño o detrimento al patrimonio económico del estado...”*, motivos por los cuales la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, profiere el Auto 673 del 12 de octubre de 2023, por el cual se archiva el proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-2020-37497, decisión que se pasa a revisar

<sup>33</sup> Página 21 del Auto 324 del 6 de mayo de 2021 (Archivo “6\_20210506\_auto de apertura prf 80763-2020-37497 buga\_324” de la carpeta SIREF).

<sup>34</sup> Archivo “108\_acta visita fiscal” de la carpeta SIREF.

<sup>35</sup> Página 21 del informe técnico (Archivo “INFORME TECNICO” de la carpeta SIREF).

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

**Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023**  
de acuerdo a las facultades encomendadas a esta segunda instancia en grado de consulta según lo previsto en el artículo 18 de la ley 610 de 2000.

## **5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE DEL DESPACHO.**

Previo a la resolución de fondo de la presente consulta, esta instancia pasará a estudiar los siguientes temas: (i) el grado de consulta en el proceso de responsabilidad fiscal; (ii) los elementos de la responsabilidad fiscal; y (iii) el archivo del proceso de responsabilidad fiscal.

### **5.1. El grado de consulta en el proceso de responsabilidad fiscal:**

En lo que hace a este asunto el artículo 18 de la Ley 610 de 2000<sup>36</sup>, dispone:

*“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 hubiera proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso”.*

En cuanto a su definición y alcance, la Corte Constitucional ha indicado que el grado de consulta es

*“...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.*

*La competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida. La consulta opera por ministerio de la*

---

<sup>36</sup> Este artículo fue modificado por el artículo 132 del Decreto 403 de 2020, artículo que fue declarado inexecutable mediante la Sentencia de la Corte Constitucional C-090 de 2022 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, el cual ordenó la reviviscencia de artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

*ley y, por consiguiente, la providencia respectiva no queda ejecutoriada sin que previamente se surta aquélla”<sup>37</sup>*

***“No se trata, pues, de un auténtico recurso, sino de un grado jurisdiccional. Como quien dice, de una segunda instancia. La consulta es la revisión que el superior jerárquico hace de algunas providencias, por mandato de la ley, esto es, sin que medie impugnación proveniente del sujeto procesal que se considere agraviado, sino que actúa oficiosamente.***

*Por esa razón, no puede tenerse como recurso. Pero los fines que se satisfacen con ella son los mismos de los recursos.”<sup>38</sup>*

De otra parte, esa misma corporación, ha indicado que el control que se ejerce mediante el grado de consulta es automático, oficioso y sin límites, al extremo de que las decisiones que se adoptan como consecuencia del grado de consulta no están limitadas ni afectadas por el principio de la reformatio in pejus, al manifestar que, en el trámite del grado de consulta, la Contraloría General de la República:

***“...tiene amplia competencia para tomar las decisiones que estime conveniente.** Sobre la consulta es relevante traer a cuento lo dicho por la Corte en la Sentencia C-968 de 2003, reiterada en la Sentencia C-670 de 2004, **en la cual se califica como un control automático, oficioso y sin límites, al punto de que no se le aplica el principio de la no reforma en perjuicio.** También son relevantes las Sentencias C-055 de 1993 y C-583 de 1997, como pasa a verse:*

*4.5.9. en la sentencia C-055 DE 1993, al distinguir entre el recurso de apelación y la consulta, dice la Corte:*

*A diferencia de la apelación, no es un recurso. Por eso no hay apelante y, por ende, **la competencia del juez de segundo grado** no depende de si una sola o ambas partes aspiran a la modificación de la sentencia proferida en primera instancia, de tal manera que **goza de atribuciones suficientes para reformar y aún revocar el proveído sometido a su conocimiento.** Pero, desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de la consulta, es decir, el interés que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrece en las distintas jurisdicciones, hasta dónde podría llegar el juzgador en el momento de introducir cambios a la providencia en cuestión.*

*4.5.10. En la Sentencia C-583 de 1997, al analizar en materia penal, precisa la Corte:*

*Siendo así, **cuando el superior conoce en grado de consulta de una decisión determinada, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la prohibición contenida en el artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del***

<sup>37</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-153 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>38</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-153 de 1995. C-449 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

**procesado**, sin violar por ello norma constitucional alguna.”<sup>39</sup> (Resaltado por fuera del texto original).

En cuanto a la notificación de la decisión por medio de la cual se resuelve el grado de consulta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011<sup>40</sup>, dicha decisión debe notificarse por estado.

No obstante lo anterior, la sentencia contenciosa administrativa ha considerado que “...cuando en grado de consulta se revoca la decisión que había exonerado de responsabilidad a la parte demandante, y lo declara responsable fiscalmente, dicha determinación se homologa al fallo fiscal y **la notificación debe realizarse de forma personal según la Ley 1437...**”<sup>41</sup> (Resaltado por fuera del texto original).

En cuanto a los casos que dan lugar al grado de consulta, el artículo 17 de la Ley 610 de 2000, dispone que este grado procede “...*(i) cuando se dicte auto de archivo, (ii) cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o (iii) cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio*”.

Adicionalmente, la jurisprudencia ha manifestado que también procede el examen o revisión de la segunda instancia mediante el grado de consulta “...cuando el contenido del auto objeto de la consulta involucra elementos materiales de un auto de archivo.”<sup>42 43</sup>.

---

<sup>39</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-005 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>40</sup> “**Artículo 106. Notificaciones.** En los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten en su integridad por lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 únicamente deberán notificarse personalmente las siguientes providencias: el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el auto de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia; para estas providencias se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011. **Las demás decisiones que se profieran dentro del proceso serán notificadas por estado.**” (Resaltado por fuera del texto original).

<sup>41</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C. P.: Hernando Sánchez Sánchez. Sentencia proferida el 25 de febrero de 2021. Radicación Número: 50001-23-33-000-2015-00091-01. Actor: Juan Manuel González Torres. Demandada: Nación – Contraloría General de la República – CGR. Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Temas: Proceso de Responsabilidad Fiscal.

<sup>42</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-005 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo

<sup>43</sup> En esa sentencia se examinó si se podía tramitar de oficio una consulta respecto de una decisión que declaraba la nulidad de toda la actuación fiscal, inclusive el auto de apertura, siendo que en principio la ley no establece la procedencia de la consulta frente a las dediciones de nulidad procesal, encontrando la Corte Constitucional, en ese caso, que la nulidad así declarada tenía un efecto material y sustantivo de archivo, tema que sí es objeto del grado de consulta, por lo cual estableció como regla de decisión que “[l]a Contraloría General de la República tiene competencia para avocar conocimiento de un proceso, en grado de consulta, y para tomar las decisiones que en derecho corresponda, cuando el contenido del auto objeto de la consulta involucra elementos materiales de un auto de archivo.” (Sentencia de la Corte Constitucional T-005 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo)

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Finalmente, en cuanto al efecto en que se tramita el grado de consulta, se tiene que si bien la norma procesal dispuesta en la ley fiscal no establece el efecto en que se surte el grado de consulta, dicho vacío ha de resolverse utilizando “...las normas que regulen casos análogos.”, tal como lo dispone el artículo 12 del Código General del Proceso, norma aplicable a esta situación en virtud de la remisión prevista en el artículo 66 de la Ley 610 de 2000.

De esta forma se tiene que la normatividad del recurso de apelación, que si bien no es igual al grado de consulta en tanto que el primero debe ser promovido por el perjudicado con la decisión y tiene un límite material competencial para la segunda instancia en la prohibición de la reforma en perjuicio, debe ser utilizada de forma analógica, en lo que respecta al efecto en el que se tramita el grado de consulta, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 79 del CPACA es el efecto suspensivo.

Dicha interpretación se ofrece como suficiente para superar el vacío constatado en la ley fiscal sobre el asunto, en tanto que respeta la naturaleza y contenido del grado de consulta, el cual, al igual que sucede con la apelación, tiene por misión revisar la legalidad de la actuación del *a quo*, siendo por tanto necesaria la suspensión de la competencia de este mientras el *ad quem* examina el contenido de la decisión puesta a su conocimiento.

De la misma forma, debe observarse que dicha solución era la contenida en el derogado Código de Procedimiento Civil, la cual ha desaparecido en el Código General del Proceso al haberse suprimido tal figura en la nueva disposición, pero que sirve de baremo para la hermenéutica manifestada arriba, al disponer el inciso segundo artículo 386 del Código de Procedimiento Civil, que la consulta se “...tramitará y decidirá (...) en la misma forma que la apelación.”<sup>44</sup>.

Finalmente, se observa como la doctrina ha llegado a la misma solución respecto al efecto en que debe surtirse la consulta al señalar lo siguiente:

*“...para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión deberá enviar el expediente dentro de los tres días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador, **con lo cual se entiende***

---

<sup>44</sup> **“Artículo. 386.** (Artículo derogado mediante el Artículo 626 de la Ley 1564 de 2012). **Procedencia del trámite.** Las sentencias de primera instancia adversas a la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales y los municipios, deben consultarse con el superior siempre que no sean apeladas por sus representantes o apoderados. Con la misma salvedad deben consultarse las sentencias que decreten la interdicción y las que fueren adversas a quien estuvo representado por curador ad litem. Vencido el término de ejecutoria de la sentencia se remitirá el expediente al superior, **quien tramitará y decidirá la consulta en la misma forma que la apelación”** (Resaltado por fuera del texto original).

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

**Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023**  
**que se suspenden los efectos de la decisión mientras se resuelve el grado de competencia señalado.**<sup>45</sup> (Resaltado por fuera del texto original).

A partir de lo anterior, se puede afirmar que el grado de consulta en el proceso de responsabilidad fiscal constituye una institución procesal que otorga la facultad al funcionario competente de la segunda instancia, en virtud de lo establecido en la ley fiscal, para llevar a cabo la revisión integral de oficio respecto de las decisiones emitidas en la primera instancia, con el propósito de salvaguardar el debido proceso de las personas vinculadas a la actuación fiscal y los bienes públicos del Estado, la cual se tramita en el efecto suspensivo.

Esta facultad de consulta se aplica a las decisiones de (i) archivo, (ii) fallo sin responsabilidad fiscal, (iii) fallo con responsabilidad fiscal, dictado en contra de un vinculado que haya recibido defensa de oficio durante el proceso, o (iv) cualquier otra decisión que implique material como sustantivamente el archivo del proceso de responsabilidad fiscal, siempre y cuando hayan sido proferidas por la primera instancia.

La consulta debe ser resuelta en el plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la decisión, bajo pena de que la resolución o auto objeto de consulta quede en firme, decisión que debe notificarse por estado, salvo que, la decisión proferida en consulta revoque el fallo sin responsabilidad fiscal, y en su lugar profiera fallo con responsabilidad fiscal, caso en el cual, dicha providencia deberá notificarse de forma personal.

## **5.2. Elementos de la responsabilidad fiscal.**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, los elementos de la responsabilidad fiscal son: (i) el daño al patrimonio público, (ii) una conducta gravemente culposa o dolosa del gestor fiscal y (iii) la existencia de un nexo causal entre el daño y la conducta del agente productor del mismo.

De otra parte, se tiene que no toda persona puede ser objeto de la responsabilidad fiscal, ya que, tal como lo ha planteado la jurisprudencia constitucional, este tipo de responsabilidad fiscal, gravita sobre la gestión fiscal. Siendo entonces, que si bien, la gestión fiscal no aparece como un elemento autónomo de este tipo de

---

<sup>45</sup> Amayo Olaya. U. A. (2002). *Teoría de la responsabilidad fiscal – Aspectos sustanciales y procesales*. Universidad Externado de Colombia. Segunda reimpresión agosto de 2013. p. 450.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

**Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023**  
responsabilidad, dicho concepto, es indispensable para la comprensión de esta clase de acciones reparatorias.

Dentro de ese contexto pasa esta instancia a desarrollar cada uno de estos conceptos, tal como sigue:

### **5.2.1. La gestión fiscal.**

En el núcleo de la responsabilidad fiscal, se encuentra el concepto de la gestión fiscal, el cual está relacionado con el correcto manejo de los bienes o fondos públicos. La gestión fiscal es definida por el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, de la siguiente manera:

*“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”.*

La responsabilidad fiscal buscar evaluar y si es del caso, atribuir responsabilidad a un sujeto habilitado para la gestión de bienes y fondos públicos; una persona que en virtud de un título jurídico ha sido acreditada para el manejo o administración del patrimonio público<sup>46</sup>.

Ahora, la atribución de la responsabilidad fiscal siempre es de carácter subjetiva y cualificada, esto es, a título de dolo o culpa grave. Para la ley y la jurisprudencia<sup>47</sup> debe existir entre dicha imputación y el daño generado al patrimonio público, una relación causal, esto es un nexo o conexión entre el daño causado y la conducta dolosa o gravemente culposa se atribuye al investigado.

### **5.2.2. El daño.**

Frente al elemento de daño patrimonial al Estado, el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, precisa lo siguiente:

---

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-840 de 2001

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-619 de 2002.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

**“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.

**Nota:** La modificación realizada por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, al artículo 6 de la Ley 610m de 2000, fue declarada inexecutable por la sentencia C-090 de 2022.

El daño patrimonial al Estado es el elemento de partida de la responsabilidad fiscal, sin él, no surge la obligación de indemnizar. Al respecto, la Corte Constitucional desde el año 1996, ha entendido:

*“De este modo, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario, por su conducta dolosa o culposa.*

*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”<sup>48</sup>.*

En el mismo sentido, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha determinado que el *“carácter cierto del daño es una de las condiciones de su existencia”<sup>49</sup>*, por lo que la ausencia del daño conlleva a la imposibilidad de declarar la responsabilidad fiscal. En este sentido, el artículo 53 de la Ley 610 de 2000 prescribe:

*“El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el*

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-620 de 1996. M.P: Antonio Barrera Carbonell

<sup>49</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P: Guillermo Vargas Ayala. Sentencia del 22 de octubre del 2015. Radicado 63001-23-31-000-2008-00156-01.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

*comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable”.*

En términos prácticos, el Consejo de Estado ha admitido que el presupuesto de certidumbre del daño fiscal implica que este no debe ser eventual o hipotético, el perjuicio que se deriva de la conducta reprochada debe existir, lo que supone la obligación de determinar si el mismo tuvo ocurrencia o no, mediante el análisis de los medios de prueba que se allegan al proceso<sup>50</sup>.

A través del carácter cierto de la lesión a los bienes del Estado, se busca corroborar que la afectación al Estado, esto es el daño es: “verdadero, seguro e indubitable”

Frente a la certeza del daño, el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, establece el objetivo de la responsabilidad fiscal, así como el grado de imputación subjetiva o culpabilidad para su atribución, dice la norma en comentario:

*“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 gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, 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 gestión fiscal.*

*Parágrafo. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad”.*

### **5.2.3. La conducta:**

Frente al elemento de la culpabilidad en la responsabilidad fiscal, corresponde al dolo o la culpa grave, estándar que no solo tiene un carácter legal, sino constitucional, al establecer el artículo 90 de la Constitución la obligación del Estado de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, admitiendo también la responsabilidad subjetiva de los funcionarios con base en los conceptos de dolo y culpa grave, por cuanto es posible que el daño se genere a partir de la acción u omisión de los servidores públicos, esto es, de un comportamiento que puede ser reprochable por irregular o ilícito.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P; Lucy Jeannette Bermúdez. Sentencia del 23 de agosto 23 de 2018

<sup>51</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-840 de 2001. M.P: Antonio Barrera Carbonell, también se puede consultar la Sentencia C-430 de 2000.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Debe insistirse en que la responsabilidad fiscal es *“de carácter subjetivo, pues para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa. Al respecto, ha dicho la Corte que en materia de responsabilidad fiscal está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y, por tanto, la misma debe individualizarse y valorarse a partir de la conducta del agente”*<sup>52</sup>.

Frente a la valoración subjetiva de la conducta del agente, esto es la determinación del actuar con dolo o culpa grave, es necesario destacar que estas categorías volitivas no se encuentran definidas en la Ley 610 de 2000, por lo cual es necesario acudir a las fuentes del derecho para su adecuada aplicación.

En primer lugar, debe decirse que el artículo 118 de la ley 1474 de 2011, establece una serie de presunciones sobre el dolo y la culpa grave, más no realiza definición alguna de estos grados de culpabilidad.

Complementando lo anterior, el Código Civil en su artículo 63 define al dolo como *“la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”*. Por su lado, el mismo artículo en referencia define la culpa grave como *“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”*.

La Corte Constitucional ha explicado que el obrar doloso, se determina en el caso concreto, de acuerdo con los medios de prueba obrantes en el proceso, pero esto no es obstáculo para concluir que ciertas conductas son eminentemente dolosas, como ocurre cuando el servidor público que no tuvo la precaución de verificar la realidad del supuesto fáctico a la hora de expedir el acto correspondiente o cuando la decisión ha sido adoptada sin aparente sustento legal<sup>53</sup>.

Desde el punto de la analogía, el dolo es definido por el artículo 5 de la Ley 678 de 2011, cuando *“el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado”*.

En lo referente a la culpa grave, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia<sup>54</sup> ha entendido que esta hace referencia a *“la torpeza absoluta del funcionario, o aquellos desaciertos que no pueden excusarse, es decir los que no tengan razón válida alguna que puedan exonerarlo o disculparlo”*<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-338 de 2014. M.P: Alberto Rojas Ríos.

<sup>53</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-455 de 2002. M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>54</sup> Citada en la Sentencia de la Corte Constitucional C-455 de 2002.

<sup>55</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 23 de febrero de 1988. M. P: Eduardo García Sarmiento.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Esta línea es recogida por la Corte Constitucional, al expresar que no cualquier error es equiparable a la culpa grave, este tipo de culpabilidad, sólo se predica del error que por sus dimensiones solo pudo haberse cometido con total negligencia.

En este sentido, el dolo surge por un abuso u omisión en el ejercicio de los poderes atribuidos, mientras que la culpa grave se producirá por el error inexcusable en el ejercicio u omisión de las labores encomendadas.

### **5.2.4. El nexa causal.**

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.”<sup>56</sup>

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 esta, 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 condiciones<sup>57</sup>; (ii) la teoría de la

---

<sup>56</sup> Parra Gúzman, M. F. (2010). *Responsabilidad civil*. Bogotá D.C.: Ed. Ediciones Doctrina y Ley. p. 156.

<sup>57</sup> “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).

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

**Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023**  
causa próxima; (iii) la teoría de la causalidad adecuada<sup>58</sup> y (iv) la teoría de la imputación objetiva, siendo la más aplicada en la actualidad, para los casos de la responsabilidad fiscal, la teoría de la causalidad adecuada<sup>59</sup>.

En sentido ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, lo siguiente:

*“Para analizar la existencia del nexo causal, la doctrina y la jurisprudencia han propuesto diferentes teorías, entre las cuales se encuentran la equivalencia de condiciones y la de causalidad adecuada, ésta última acogida por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para resolver los asuntos relativos a la responsabilidad extracontractual civil y del Estado, respectivamente.*

*Al respecto, esta Corporación se ha pronunciado así<sup>60</sup>:*

*“[...] Sobre el nexo de causalidad se han expuesto dos teorías: la equivalencia de las condiciones que señala que todas las causas que contribuyen en la producción de un daño se consideran jurídicamente causantes del mismo, teoría que fue desplazada por la de causalidad adecuada, en la cual el daño se tiene causado por el hecho o fenómeno que normalmente ha debido producirlo. Dicho de otro modo la primera teoría refiere a que todas las situaciones que anteceden a un resultado tienen la misma incidencia en su producción y, en consecuencia, todas son jurídicamente relevantes, pues “partiendo de un concepto de causalidad natural, todas las condiciones del resultado tienen idéntica y equivalente calidad causal”<sup>61</sup>. Y sobre la teoría de la causalidad adecuada la acción o la omisión que causa un resultado es aquella que normalmente lo produce. De estas teorías en materia de responsabilidad extracontractual se aplica la de causalidad adecuada, porque surge como un correctivo de la teoría de la equivalencia de las condiciones, para evitar la extensión de la cadena causal hasta el infinito<sup>62</sup>[...]”.*

*En otra oportunidad indicó<sup>63</sup>:*

---

<sup>58</sup> “..., 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.” (Ibídem, 82).

<sup>59</sup> En ese sentido ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P.: Oswaldo Giraldo López; sentencia proferida el 21 de mayo de 2020; Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho; Radicación: 25000 23 41 000 2013 02566 01; Actores: Nohora Marín de Ruiz; Demandados: Contraloría General de la República.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de diciembre de 2002, M.P.: María Elena Giraldo Gómez, expediente nro. 05001-23-24-000-1993-00288-01 (13818).

<sup>61</sup> Sentencia proferida el día 23 de agosto de 2001. Sección Tercera del Consejo de Estado. Expediente No. 13.133. Actor: Rafael Ángel Quiroz Herrera y otros.

<sup>62</sup> Sentencia proferida el día 25 de julio de 2002. Sección Tercera del Consejo de Estado. Expediente 13.680. Actor: Alfonso Roa Yáñez.

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 10 de agosto de 2011, M.P.: Stella Conto Díaz Del Castillo, expediente nro. 17001-23-31-000-1997-06024-01(20769).

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

*“[...] En orden a establecer el nexo de causalidad entre la falla del servicio y el daño, la jurisprudencia de esta Corporación acoge la teoría de la causa adecuada, según la cual la conducta u omisión de la administración debe ser relevante y eficaz para producir el resultado dañino, siendo este último una consecuencia normal y previsible<sup>64</sup>. Por tanto, no es suficiente que un evento haya sumado en la producción del daño, sino que debe tratarse de un hecho determinante y adecuado para causarlo [...]”*

*Por su parte, la Corte Suprema de Justicia ha dicho<sup>65</sup>:*

*“[...] De todos los antecedentes y condiciones que confluyen a la producción de un resultado, tiene la categoría de causa aquél que de acuerdo con la experiencia (las reglas de la vida, el sentido común, la lógica de lo razonable) sea el más “adecuado”, el más idóneo para producir el resultado, atendidas por lo demás, las específicas circunstancias que rodearon la producción del daño y sin que se puedan menospreciar de un tajo aquellas circunstancias azarosas que pudieron decidir la producción del resultado, a pesar de que normalmente no hubieran sido adecuadas para generarlo [...]”.*

*En tal sentido, la teoría de la causalidad adecuada apunta a que será el hecho eficiente y determinante para la producción del daño el que habrá de tenerse en cuenta para imputar la responsabilidad, esto es, el que resulte idóneo para su configuración.”*

*[...]*

*En conclusión, comoquiera que la causalidad implica una función de corrección, solo es posible atribuir un resultado dañoso a quien ha desplegado una conducta inequívoca, esto es, a quien ha ejecutado una acción u omisión que se erige como la causa idónea y eficiente para la producción del daño.*

*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<sup>66</sup>.<sup>67</sup>*

---

<sup>64</sup> Sección Tercera, Sentencia del 25 de junio de 2002, magistrada ponente María Elena Giraldo, radicación 13811.

<sup>65</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 26 de septiembre de 2002, M.P.: Jorge Santos Ballesteros, expediente nro. 6878.

<sup>66</sup> ARTICULO 16. CESACIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL. 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.

<sup>67</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P.: Oswaldo Giraldo López; sentencia proferida el 21 de mayo de 2020; Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho;

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

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 daño<sup>68</sup>.

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 pura<sup>69</sup>, debe predicarse, que, en estos casos, la imbricación 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.

---

Radicación: 25000 23 41 000 2013 02566 01; Actores: Nohora Marín de Ruiz; Demandados: Contraloría General de la República.

<sup>68</sup> Según los 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).

<sup>69</sup> 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).

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

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.

### **5.3. Sobre el archivo en el proceso de responsabilidad fiscal.**

El artículo 47 de la Ley 610 de 2000, dispone:

*“ARTICULO 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.”.*

Dicha norma establece que el proceso de responsabilidad fiscal puede ser archivado cuando se encuentre probado que: (i) el hecho generador del daño no existió; o que (ii) dicho hecho no es constitutivo de detrimento patrimonial; o que el mismo (iii) no comporta el ejercicio de gestión fiscal; o cuando (iv) se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio ocasionado con el daño investigado; o cuando (v) se demuestre la existencia de alguna causal de exclusión de la responsabilidad; o cuando (vi) se compruebe que ha operado la caducidad de la acción o la prescripción del proceso de responsabilidad fiscal.

En cuanto a la segunda causal, esto es, la referida a la comprobada constatación de que el hecho generador del daño no es constitutivo de detrimento patrimonial, considera esta instancia que tal forma de terminación anticipada del proceso fiscal, está íntimamente relacionada con la inexistencia del daño, en la medida en que lo verdaderamente trascendente de esta causal pasa por la verificación de la ausencia de lesión a los recursos del Estado, ya que la determinación del hecho por sí solo, sin la manifestación del perjuicio señalado en la Ley, hace que el mismo carezca de significado o relevancia para la responsabilidad fiscal.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los perjuicios causados al patrimonio público, su estructuración pasa por la demostración de la existencia de la lesión, elemento sin el cual no puede avanzarse en la formación y determinación de dicha responsabilidad.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

En la misma línea, la doctrina como la jurisprudencia, ha caracterizado al daño como el elemento necesario para la determinación de la responsabilidad, en la medida en que, si este no aparece, la responsabilidad misma carece de contenido.

Así lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia para quien el daño o perjuicio en las acciones indemnizatorias, tal como lo es la acción de responsabilidad fiscal, es el elemento principal, sin el cual no hay lugar a su reparación, al señalar que:

*“...el perjuicio es, si se quiere, el elemento estructural más importante de la responsabilidad civil, contractual y extracontractual, al punto que sin su ocurrencia y demostración, no hay lugar a reparación alguna (...) (CSJ, SC del 1º de noviembre de 2013, Rad. n.º 1994- 26630-01; se subraya)”<sup>70</sup>*

En el mismo sentido, Henao, sostiene que:

*“El daño es, entonces, el primer elemento de la responsabilidad y de no estar presente torna inoficioso el estudio de la misma, por más que exista una falla en el servicio [en tanto que] si una persona no ha sido dañada no tiene porqué ser favorecida con una condena que no correspondería sino que iría a enriquecerla sin justa causa. El daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil. Estudiarlo en primer término es dar prevalencia a lo esencial en la figura de la responsabilidad.”<sup>71</sup>*

En esa medida, no cabe duda de que, demostrada la inexistencia del daño lo que procede es el archivo del proceso de responsabilidad fiscal, en tanto que el presunto hecho generador del daño o no ocurrió o no es constitutivo de lesión al patrimonio público.

## 6. SOBRE EL CASO EN CONCRETO.

Estudiados dogmáticamente los anteriores temas, pasa esta instancia a resolver el asunto concreto de este proceso, para lo cual se pasa a estudiar tanto lo establecido en el hallazgo fiscal 86278, como lo indicado en el informe técnico rendido dentro de este proceso, para luego determinar lo que en derecho corresponda.

---

<sup>70</sup> Extracto citado en la sentencia de Casación de la Corte suprema de Justicia, Sala de Casación Civil; M.P.: Álvaro Fernando García Restrepo; Rad. No.: 2011-00675-01(SC016-2018); proferida el 24 de enero de 2018; Referencia. Acción popular.

<sup>71</sup> Henao, J. C. (2010). *El daño - análisis comparado de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá: Univerdidad Externado de Colombia. pp. 36 y 37.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

### **6.1. El hallazgo fiscal 86278.**

En el marco de la atención de la denuncia ciudadana radicada con el No. 2019-158149-80764-D, la Gerencia Departamental del Valle del Cauca, procedió a realizar un proceso de auditoría a los recursos del Sistema General de Participaciones girados para la atención del sector salud al municipio de Guadalajara de Buga, y en especial, para el caso de este proceso, a la IE GRAN COLOMBIA, de ese municipio, actuación que concluyó con el Hallazgo Fiscal identificada con el No. 86278<sup>72</sup>, el cual pasa a analizarse:

El hallazgo analizado aparece contenido en el documento denominado como “ANEXO 3. *FORMATO DE TRASLADO DE HALLAZGO FISCAL*”<sup>73</sup>, el cual desarrolla los siguientes asuntos:

1. DEPENDENCIA QUE DETECTÓ EL HALLAZGO FISCAL
2. DATOS GENERALES DEL AUDITADO
3. DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE IRREGULARES DEL HALLAZGO FISCAL, el cual presenta los siguientes subtítulos:
  - A. CONDICIÓN
  - B. CRITERIO
  - C. CAUSA
  - D. EFECTO
4. ANÁLISIS DEL DAÑO, acápite que contiene el siguiente subtítulo:
  - 4.1. Cuantía del daño
5. NORMAS PRESUNTAMENTE VIOLADAS (FUENTES DEL DETRIMENTO)
6. RESPUESTA DE LA ENTIDAD
7. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD
8. DETERMINACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS O PARTICULARES QUE PARTICIPARON EN LOS HECHOS Y QUE SERÁN VINCULADOS AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL
  - 8.1. RECTOR(ES)
  - 8.2. SECRETARIOS DE EDUCACIÓN
9. GARANTE
  - 9.1. Póliza global de manejo
  - 9.2. Póliza de aseguramiento del cargo Secretario de Educación y Rector
10. MATERIAL PROBATORIO QUE SUSTENTA EL HALLAZGO
11. NOMBRE Y FIRMA

---

<sup>72</sup> Archivo “2\_7. 20200929 traslado i.e gran Colombia” de la carpeta SIREF.

<sup>73</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

De los anteriores temas, esta instancia centrará su atención en el análisis efectuado en el informe de auditoría respecto al daño, en tanto que el archivo decretado por parte de la primera instancia se sustentó en la inexistencia del daño en este proceso.

En cuanto a la definición del daño, el informe en estudio, indica que este se establece “...a causa del sobredimensionamiento de la planta docente en la Institución Educativa Gran Colombia del municipio de Guadalajara de Buga durante las vigencias 2014 a 2019”<sup>74</sup>, conclusión que se sustenta en las siguientes cuestiones.

En primer lugar, señala el informe que el análisis de las vigencias 2014 al 2016, para la distribución y asignación de la planta docente en el municipio de Guadalajara de Buga debe efectuarse con observancia de lo dispuesto en el Decreto 3020 de 2002; mientras que el análisis de las vigencias 2017 al 2019, debe hacerse de acuerdo con lo previsto, sobre ese tema, en el Concepto Técnico No. 2016-EE-159590 del 22 de noviembre de 2016.

Así las cosas, el hallazgo fiscal, encuentra que el reparto y organización de docentes pagados con cargo a los recursos del sistema general de participaciones debía respetar la regla fijada en el artículo 11 del Decreto 3020 de 2002, en las vigencias 2014 al 2016, norma que establece que “...el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la zona rural...” debiendo, las entidades territoriales, ubicar al personal docente “...de acuerdo a con los siguientes parámetros: Preescolar y educación básica primaria: un docente por grupo. Educación básica secundaria y media académica: 1,36 docentes por grupo. Educación media técnica: 1,7 docentes por grupo”, cuestión que ilustra el hallazgo en la siguiente tabla:

(...)

Tabla 1: Cuadro ilustrativo artículo 11 Decreto 3020 expedido en el año 2002

Nivel o ciclo	Alumno/ Docente		Alumno/Grupo		Docente/Grupo
	Zona Urbana	Zona Rural	Zona Urbana	Zona Rural	
<b>Preescolar</b>	25	20	25	20	1
<b>Primaria</b>	35	25	35	25	1
<b>Secundaria y media académica</b>	30	20	40	28	1,36
<b>Media Técnica</b>	24	16	40	28	1,7

Fuente: Decreto 3020 expedido en el año 2002

<sup>74</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023 (...)”<sup>75</sup>

Por otra parte, según lo indicado en ese hallazgo fiscal, para las vigencias 2017 al 2019, el reparto y organización de la planta docente, debía respetar lo establecido en el Concepto Técnico No. 2016-EE-159590 del 22 de noviembre de 2016 “...el cual estableció que el municipio de Guadalajara de Buga atendería una matrícula total de 20.258 estudiantes de grado 0 al 13, más aceleración del aprendizaje, alcanzando una relación técnica alumno docente para la zona urbana de 33.4 y de 23.0 en la zona rural, para una relación total de 31.90 por docente”<sup>76</sup>.

Establecidos esos criterios para la evaluación del promedio de docentes asignados y distribuidos en la IE GRAN COLOMBIA, el hallazgo fiscal procedió a verificar el número de alumnos y docentes vinculados con esa institución educativa, con el objeto de establecer la cantidad de docentes requeridos para el funcionamiento de cada una de las sedes de la institución educativa evaluada.

Así las cosas, el hallazgo encontró que para las vigencias 2014, 2015 y 2016, había una asignación mayor de la permitida en el artículo 11 del decreto 3020 de 2002, la cual se ilustra en la siguiente tabla del hallazgo:

“(...)”

Tabla 5: Comparación y cálculo planta viabilizada vigencia 2014, 2015 y 2016

Año	Nombre IE	Total alumnos	Total docentes RT	Total planta docente Buga	Diferencia
2014	I.E. Gran Colombia	2162	65	68	3
2015	I.E. Gran Colombia	2240	67	72	5
2016	I.E. Gran Colombia	2319	68	72	4

Fuente: Información matrícula oficial periodos 2014 - 2019 – MEN & planta de cargos docentes Secretaria de Educación Guadalajara de Buga – Papel de trabajo cuantificación del daño

(...)”<sup>77</sup>.

Mientras que para las vigencias 2017, 2018 y 2019, que, según el hallazgo analizado, estaban gobernados por las reglas del Concepto Técnico 2016-EE-159590 del 22 de noviembre de 2016, en lo referido a la organización y asignación de las plantas docentes, dicho informe encontró que había un mayor número de docentes asignados a la IE GRAN COLOMBIA, lo cual se ilustra en la siguiente tabla:

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

“(…)

Tabla 6: Comparación calculo planta viabilizada vigencia 2017, 2018 y 2019

Año	Nombre IE	Total alumnos	Total docentes	Total planta docente Buga	Diferencia
2017	I.E. Gran Colombia	2166	59	78	19
2018	I.E. Gran Colombia	2319	61	83	22
2019	I.E. Gran Colombia	2398	78	88	10

Fuente: Información matrícula oficial periodos 2014 - 2019 – MEN & planta de cargos docentes  
Secretaría de Educación Guadalajara de Buga – Papel de trabajo cuantificación del daño

(…) <sup>78</sup>.

Luego de haber identificado un exceso en la asignación de los docentes establecidos para la IE GRAN COLOMBIA, de acuerdo a lo indicado en las anteriores tablas, respecto de las normas y conceptos que regulan ese tema, en las vigencias que van del 2014 al 2019, el hallazgo fiscal, procedió a realizar la cuantificación del daño, para lo cual se sirvió de la base de datos que figuraba en “...el reporte de docentes de planta generado por el aplicativo “Humano” de las vigencias 2014 a 2019 [cuyos datos fueron suministrados] por la Secretaría de Educación del municipio de Guadalajara de Buga”<sup>79</sup>; y tomando como referente “...los cargos y salarios más bajos de los docentes que presentaban como tipo de vinculación Planta Temporal, Provisional Vacante Definitiva, Provisional Vacante Temporal y Periodo de Prueba”<sup>80</sup>. Así mismo, el hallazgo fiscal indicó que “[p]ara los casos que estos cargos no cubrier[a]n la totalidad del sobredimensionamiento, tomó los cargos y salarios más bajos de los docentes nombrados en propiedad”<sup>81</sup>; obteniendo, el resultado que se muestra en la siguiente tabla:

“(…)

Tabla 7: Consolidado del presunto daño fiscal

Año	Nombre IE	Total alumnos	Total docentes	Total planta docente Buga	Diferencia	Docente con otra vinculación	Valor docente planta	Total daño fiscal
2014	I.E Gran Colombia	2162	65	68	3	\$ 59.299.380	\$ 0	\$ 59.299.380
2015	I.E Gran Colombia	2240	67	72	5	\$ 104.472.340	\$ 0	\$ 104.472.340
2016	I.E Gran Colombia	2319	68	72	4	\$ 90.972.616	\$ 0	\$ 90.972.616
2017	I.E Gran Colombia	2166	59	78	19	\$ 469.731.892	\$ 0	\$ 469.731.892
2018	I.E Gran Colombia	2319	61	83	22	\$ 580.841.366	\$ 0	\$ 580.841.366
2019	I.E Gran Colombia	2398	78	88	10	\$ 273.975.940	\$ 0	\$ 273.975.940
<b>TOTAL</b>								<b>\$ 1.579.293.534</b>

Fuente: Información matrícula oficial periodos 2014 - 2019 – MEN & planta de cargos docentes  
Secretaría de Educación Guadalajara de Buga – Papel de trabajo cuantificación del daño

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023 (...)”<sup>82</sup>.

Así las cosas, se tiene, que, para el hallazgo estudiado, durante los periodos 2014 al 2019, existió un exceso de asignación de docentes en la IE GRAN COLOMBIA del municipio, al no cumplir con las normas que establecen los criterios para la organización y asignación de docentes en las instituciones educativas (Decreto 3020 de 2002, para las vigencias 2014 al 2016; y el Concepto Técnico 2016-EE-159590 del 22 de noviembre de 2016, para las vigencias 2017 al 2019), el cual, en su concepto, produjo un sobredimensionamiento de la planta docente de esa institución que generó un daño al patrimonio público por \$1.579.293.534, cuantificación que se obtuvo al multiplicar los docentes asignados en exceso (ver las columnas denominadas como “*Diferencia*” de las tablas Nos. 5 y 6 arriba citadas) por “...*los cargos y salarios más bajos de los docentes que presentaban como tipo de vinculación Planta Temporal, Provisional Vacante Definitiva, Provisional Vacante Temporal y Periodo de Prueba*”<sup>83</sup>.

### **6.2. Análisis del hallazgo fiscal 86278.**

Presentado como se ha hecho el hallazgo fiscal, el daño y su cuantificación, encuentra esta instancia que el análisis efectuado por el grupo auditor presenta unas deficiencias, que pasa ahora este Despacho a verificar.

En primer lugar, observa esta instancia que el análisis del hallazgo fiscal no tuvo en cuenta las situaciones administrativas especiales en que se encontraban varios docentes que si bien aparecían en la planta de docentes de la IE GRAN COLOMBIA no era pagados con los recursos afectados para esa entidad.

En ese sentido se observa que existían casos referidos a docentes de la planta de la IE GRAN COLOMBIA que para los años evaluados se encontraban en comisión en otra institución educativa, y que, por tanto, si bien se encontraban adscritos a la planta de docentes de esa institución educativa no generaban erogación alguna con sus recursos, y que no fue tenida en cuenta para la cuantificación del daño en el hallazgo fiscal analizado.

Respecto a este asunto, se evidencia dentro de las pruebas del plenario que los docentes HÉCTOR JAIRO PARRA ROMERO y ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ BOLAÑOS, se encontraban en comisión con encargo de funciones en otras entidades o instituciones educativas.

---

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Así para el caso del docente HÉCTOR JAIRO PARRA ROMERO, se tiene que dicho docente se encontró en comisión para desempeñar el cargo de DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE, IMBER BUGA, cargo que desempeño en las vigencias 2014 y 2015, tal como se evidencia en el oficio fechado el 5 de agosto de 2021, por medio del cual el rector de la IE GRAN COLOMBIA, da respuesta a unos requerimientos informativos efectuados por la Gerencia Departamental Colegida del Valle del Cauca mediante el oficio 2020EE0070974<sup>84</sup>; en la Resolución SEM-900-516 del 1º de agosto de 2012<sup>85</sup>; y en el Decreto DAM -1100-133-2015<sup>86</sup>.

Y para las vigencias 2017, 2018 y 2019, dicho docente se encontraba en comisión como COORDINADOR en la IE SAN VICENTE, tal como se encuentra acreditado en el oficio del 5 de agosto de 2021 suscrito por el rector de la IE GRAN COLOMBIA, por medio del cual se informa a la Contraloría sobre ese asunto<sup>87</sup>; en la Resolución SEM-286 del 25 de abril de 2017<sup>88</sup>; en la Resolución SEM-1900-014 del 6 de enero de 2021<sup>89</sup>.

Respecto del caso del docente ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ BOLAÑOS, se tiene que este estuvo en COMISIÓN NO REMUNERADA, en las vigencias 2014, 2015, 2017 y 2018, tal como consta en la información remitida por el Rector de la IE GRAN COLOMBIA en el oficio del 5 de agosto de 2021<sup>90</sup>.

Por otra parte, observa esta Delegada Intersectorial, que el hallazgo fiscal estudiado tampoco tuvo en cuenta las situaciones establecidas para los docentes de la planta de la IE GRAN COLOMBIA vinculados al Programa Todos a Aprender (en adelante PTA).

Dicho programa *“...es una estrategia a gran escala de formación y acompañamiento a docentes que laboran en establecimientos educativos oficiales en Colombia”* implementado *“[d]esde 2012 [...] orientado, coordinado y financiado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) [e] implementado*

---

<sup>84</sup> Ver página 14 del archivo “78\_20211102\_anexo\_version libre\_jose h arango\_201er0154743” de la carpeta SIREF.

<sup>85</sup> Archivo “comision hector jair” de la carpeta SIREF.

<sup>86</sup> Archivo “nombramiento directo” de la carpeta SIREF.

<sup>87</sup> Ver página 14 y siguientes del archivo “78\_20211102\_anexo\_version libre\_jose h arango\_201er0154743” de la carpeta SIREF.

<sup>88</sup> Archivo “nombramiento peridoo” de la carpeta SIREF.

<sup>89</sup> Ver páginas 29 y 30 del archivo “78\_20211102\_anexo\_version libre\_jose h arango\_201er0154743” de la carpeta SIREF

<sup>90</sup> Ver páginas Ver páginas 29 y 30 del archivo “78\_20211102\_anexo\_version libre\_jose h arango\_201er0154743” de la carpeta SIREF.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

*con el apoyo de la secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas (ETC)<sup>91</sup> el cual tiene "...como propósito que los educadores del país (docentes y directivos) fortalezcan sus procesos de enseñanza, con el fin de que los estudiantes mejoren sus aprendizajes<sup>92</sup> así como "...mejorar los aprendizajes de los estudiantes de primero a quinto grado de básica primaria en las áreas de Lenguaje y Matemáticas y contribuir al desarrollo integral de los niños y las niñas que están cursando el grado de transición<sup>93</sup>.*

En ese sentido se tiene que los docentes tutores y directivos, vinculados al PTA, si bien aparecen dentro de la planta de docentes de la entidad, sus funciones se realizan en otros planteles educativos no como docentes de aula, sino en función del fortalecimiento de las prácticas pedagógicas de otros docentes, por lo cual en la práctica es necesario suplir a estos docentes en la institución educativa con otros docentes de aula que deben ser nombrados en vacancia temporal.

Dicha cuestión, como lo evidencia el informe técnico, que más adelante se analizará *"...da la impresión de aumentar la planta total, pero su función al ser netamente orientadora, no debe tenerse en cuenta para el cálculo general, y lo que generaría es una disminución de la cantidad de docentes, dependiendo del número de encargos PTA"<sup>94</sup>*

En cuanto a este punto, se evidencia dentro del plenario, que los siguientes docentes estuvieron vinculados al PTA:

El docente OSMANDER GÓMEZ MARTINEZ, estuvo vinculado al PTA, en las vigencias 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019; la docente MARY LUCY BORRERO VARELA, estuvo vinculada al PTA, en las vigencias 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; el docente ÁNGEL COSME HOLGUÍN SERRANO, estuvo vinculado al PTA en las vigencias 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019; la docente EMILIA DEL PILAR IBARRA SANTANDER, estuvo ligada al PTA, en las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019; y la docente ANGELA MARIA TRUJILLO COLONIA, fungió como docente orientadora en las vigencias 2017, 2018 y 2019; según lo informado por el rector de la IE GRAN COLOMBIA a la Contraloría en el oficio del 5 de agosto de 2021<sup>95</sup>.

---

<sup>91</sup> Ver el documento "PROGRAMA TODOS A APRENDER DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (COLOMBIA)", disponible en: [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488\\_recurso\\_2.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_2.pdf)

<sup>92</sup> Ver página 59 y siguientes del "Informe de Gestión y Rendición de Cuentas – Vigencia 2015" presentado por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, disponible en: [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-385377\\_recurso\\_6.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-385377_recurso_6.pdf).

<sup>93</sup> documento "PROGRAMA TODOS A APRENDER DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (COLOMBIA)", disponible en: [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488\\_recurso\\_2.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_2.pdf)

<sup>94</sup> Archivo "INFORME TECNICO" de la carpeta SIREF.

<sup>95</sup> Ver página 14 del archivo "78\_20211102\_anexo\_version libre\_jose h arango\_201er0154743" de la carpeta SIREF.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Estas situaciones administrativas, reglamentarias y legales, como es lógico impactan tanto el daño como la cuantía, en tanto que tienden a disminuir el exceso de docentes asignados a un establecimiento educativo (daño identificado en el hallazgo como sobredimensionamiento) y en forma consecencial la cuantía, en tanto, que disminuye el presunto daño patrimonial.

Otro de los asuntos, que encuentra esta instancia que debieron ser tenidos en cuenta en el hallazgo fiscal y no fue analizados por este, es aquel, referido al impacto de la implementación de la Jornada Única en la IE GRAN COLOMBIA.

En efecto, se tiene que a partir de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 1753 de 2015 “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que modifica el artículo 85 de la Ley 115 de 1994<sup>96</sup>, y que amplía la jornada escolar al adoptar la implementación de la Jornada Única, para los establecimientos de educación pública<sup>97</sup>.

Dicha Jornada Única, fue implementada en la IE GRAN COLOMBIA, a partir del año 2016, tal y como lo dispone la Resolución DAM-100-574 del 29 de septiembre de 2016 “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN SEM-1900-792 DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2013, PARA ESTABLECER GRADUALMENTE LA JORNADA UNICA EN LA -INSTITUCIÓN EDUCATIVA GRAN COLOMBIA, SEDES TEÓFILO DORRONSORO, ABSALÓN FERNANDEZ DE SOTO Y GUADALAJARA. PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO EN LOS NIVELES DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA CICLO PRIMARIA”<sup>98</sup>, la cual señala en el artículo primero:

---

<sup>96</sup> “**Artículo 57. Jornadas en los establecimientos educativos.** Modifíquese el artículo 85 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 85. Jornadas en los establecimientos educativos.** El servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en jornada única, la cual se define para todos los efectos, como la jornada escolar en la cual los estudiantes desarrollan actividades que forman parte del plan de estudios del establecimiento educativo y el receso durante al menos siete (7) horas al día. Tratándose de preescolar el tiempo dedicado al plan de estudios será al menos de seis (6) horas.

Las secretarías de educación implementarán los mecanismos para asegurar que los establecimientos educativos entreguen, dentro de sus informes periódicos de evaluación, la relación del total de horas efectivas desarrolladas en cada una de las áreas obligatorias y fundamentales, establecidas por la Ley General de Educación.”

<sup>97</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se indica que “[s]e entiende por jornada única una duración de al menos 6 horas para preescolar y al menos 7 horas para básica y media (u 8 horas incluidos tiempos de receso entre clases), en las cuales los estudiantes adelanten actividades que hacen parte del plan de estudios del establecimiento educativo” (Encontrado en: “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 – TODOS POR UN NUEVO PAÍS.”, <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%201%20internet.pdf>).

<sup>98</sup> Archivo “RESOLUCION DAM-1100-574-2016” de la carpeta SIREF.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

*“ARTICULO PRIMERO: Modificar el artículo primero de la Resolución SEM-1900-792 del 20 de septiembre de 2013 "mediante el cual se renovó el reconocimiento de carácter Oficial en los niveles de Educación PREESCOLAR, BÁSICA CICLOS PRIMARIA Y SECUNDARIA Y MEDIA, para expedir el certificado de Educación Básica y el título de BACHILLER ACADÉMICO, a la Institución Educativa GRAN COLOMBIA, con Nit 815.004.366-5, calendario A, en las jornadas MAÑANA, TARDE NOCHE Y FIN DE SEMANA, bajo la dirección del Licenciado CARLOS ARTURO PALACIOS RIVERA. Identificado con cédula de ciudadanía No. 6.265.754, en las siguientes sedes que la conforman:*

- Gran Colombia, Sede Principal. ubicada en la carrera 14 No. 16-67, código DANE No. 176111032263
- Absalón Fernández de Soto, Sede ubicada en la calle 19A No. 19A-02, código DANE No. 176111001112
- Guadalajara. Sede ubicada en la carrera 27 No. 14-23. código DANE No.176111000604

*El cual quedaría así:*

*ARTICULO PRIMERO "Renovar el Reconocimiento de Carácter Oficial a la Institución Educativa GRAN COLOMBIA con NIT 815.004.366-5, bajo la Rectoría del Licenciado CARLOS ARTURO PALACIOS RIVERA, Identificado con cédula de ciudadanía No. 6.265.754, ubicada en la carrera 14 No. 16-67, con código Dane 176111032263. Está autorizada para prestar el servicio educativo en los niveles de educación PREESCOLAR, BÁSICA CICLO PRIMARIA en JORNADA UNICA, en las sedes educativas TEÓFILO DORRONSORO, ABSALÓN FERNANDEZ DE SOTO Y GUADALAJARA; y el nivel de EDUCACIÓN BÁSICA SECUNDARIA y MEDIA en la sede principal GRAN COLOMBIA. calendario A en jornada mañana y tarde: igualmente esto autorizada para prestar el servicio de educación formal para adultos conforme al Decreto 3011 de 1997 Y para expedir el certificado de Educación Básica y el Título de Bachiller académico. La Institución Educativa Gran Colombia está integrada por:*

- Gran Colombia. Sede Principal, ubicada en la carrera 14 No. 16-67
- Absalón Fernández de Soto. Sede ubicada en la calle 19A No. 19A-02,
- Guadalajara. Sede ubicada en la carrera 27 No. 14-23.
- Teófilo Dorronsoro, sede ubicada en la carrera 14 Bis No. 17-27<sup>99</sup>.

La cual establece en el párrafo primero, de ese artículo, lo siguiente:

*“PARÁGRAFO PRIMERO: La intensidad horaria mínima diaria de la jornada única que iniciará a partir del 15 de octubre de 2016 en las sedes educativas TEÓFILO DORRONSORO, ABSALÓN FERNANDEZ SE SOTO Y GUADALAJARA, será:*

NIVEL DE EDUCACION	HORAS DE ESTUDIO	RECREO & ALMUERZO	TOTAL
PREESCOLAR	6	1	7
BASICA PRIMARIA	7	1	8

<sup>99</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023 (...)<sup>100</sup>

Ahora bien, tal incremento de horas semanales tiene un reflejo necesario en la relación grupo-docente, en tanto que, si bien, las horas de atención para preescolar y básica primaria se aumentan, no sucede lo mismo con la asignación académica semanal de dichos docentes la cual sigue siendo la misma.

Así por ejemplo se tiene, que si se asumen los criterios fijados en la Resolución DAM-100-574, el promedio grupo docente, fijado en el Decreto 3020 de 2002, se modificaría, ya que la atención semanal para estos casos ya no sería la misma, en tanto que se pasaría de 20 horas semanales para el caso de preescolar, a 30 horas semanales de acuerdo con esa resolución, haciendo que el promedio grupo-docente también se afectara.

No obstante lo anterior, el informe de hallazgo no tiene en cuenta este aspecto, tal como se refleja en la respuesta dada a la entidad auditada, en la que sobre ese punto se señala:

*“Adicionalmente la entidad manifiesta que algunas instituciones educativas cuentan con jornada única implementada, en consecuencia requieren mayor número de docentes, sin embargo, la Secretaría de Educación del municipio de Guadalajara de Buga, no suministra en su respuesta al ente de control los soportes documentales que permitan identificar las instituciones educativas que cuenta con jornada única implementada, y la cantidad de docentes autorizados por el MEN para la ejecución de la jornada única. Con base a lo anteriormente expuesto por el ente territorial no se encontraron argumentos suficientes que permitan desvirtuar el hallazgo con presunta incidencia fiscal.*

*Así las cosas, se mantiene la observación con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, acorde con lo establecido en el numeral 1, del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y la normatividad antes citada, por lo tanto, se dará traslado a las instancias competentes.”<sup>101</sup>*

De la misma forma se tiene, que la interpretación dada a la reglamentación respecto a la organización y distribución de la planta de personal no consulta, la interpretación que sobre esta normativa ha hecho la Corte Constitucional, al señalar que si bien la misma es indicativa de la atribución eficiente y razonable de los factores que compendian tanto a los docentes como a los recursos que implica la asignación de estos, su interpretación no puede en todo caso cercenar el acceso a la educación, y por tanto, el marco normativo es mas un referente que un imperativo.

---

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Pagina 20 del archivo “2\_7. 20200929 traslado i.e gran Colombia” de la carpeta SIREF.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

En ese sentido pueden verse las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-690 de 2012, T-781 de 2010, T-305 de 2008 y la T-743 de 2014, fallos en donde la Corte Constitucional ha decidido inaplicar el Decreto 3020 de 2002, al cercenar el derecho de educación, cuestión que plantea en todo caso, que la interpretación de esta norma no puede ser tan rígida que de lugar a la falta de desatención del servicio de educación, en ese sentido, siempre se debe privilegiar la interpretación de la norma que de la oportunidad de surtir el servicio de educación de manera adecuada.

En esa medida, se observa que la respuesta dada por el grupo auditor al municipio auditado no consulta ni las condiciones materiales y sustantivas de la realidad ocurrida respecto de los hechos del proceso, en donde, aparece que desde el año 2016 se vino implementando la jornada única para el municipio de Guadalajara de Buga, y por el contrario se contenta con la aplicación irrestricta de una norma, que dada la interpretación constitucional, debe relativizarse, en el sentido de privilegiar siempre la atención adecuada del servicio de educación, antes que el cumplimiento exegético de la regla de organización y distribución de la planta docente.

Hecho el anterior análisis respecto al informe de auditoría, pasa esta instancia a hacer lo propio con el informe técnico rendido dentro de esta actuación.

### **6.3. Análisis del informe técnico.**

El informe técnico rendido dentro de este proceso se decretó mediante el Auto 665 del 23 de septiembre de 2022<sup>102</sup>, y se estructura en los siguientes puntos:

OBJETO DEL INFORME

ANTECEDENTES

HALLAZGO No. 2: Relaciones técnicas alumno – docente y planta viabilizada (D-F)

ALCANCE DEL AUTO DE APERTURA

DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LOS ELEMENTOS DE PRUEBA RECIBIDOS PARA ESTUDIO.

DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS REALIZADO

Docentes Orientadores

Docentes PTA

Vacantes temporales

Ciclos lectivos especiales integrados – CLEI en la educación formal de adultos

Análisis realizado con la información recaudada

Jornada Regular

---

<sup>102</sup> Archivo “INFORME TECNICO” de la carpeta SIREF.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Jornada única

Vigencias 2014, 2015 y 2016.

Vigencias 2017, 2018 y 2019.

CONCLUSIÓN.

Como objetivo el informe técnico procuró “...verificar bases de datos o documentos que certifiquen este incremento de docentes y realizar una tabla consolidada en la que se observe el total de alumnos y el total docente de acuerdo con estas nuevas normas o directrices, estableciendo en ella el año y la norma que autoriza, y la posible existencia de un sobredimensionamiento de la planta docente”.

En ese sentido, el informe técnico precisa de manera expresa el marco fáctico que tendrá en cuenta para su evaluación, que, en resumidas cuentas, se refiere a las pruebas obtenidas durante la práctica de la visita especial realizada los días 21,22, 23, 24 y 25 de noviembre de 2022 a las instalaciones de la Secretaría de Educación del municipio de Guadalajara de Buga – Valle del Cauca<sup>103</sup>, como las obrantes en el plenario.

En el capítulo denominado “**DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS REALIZADO**”, el informe técnico, pasa a hacer una serie de precisiones respecto de la IE GRAN COLOMBIA.

En primer lugar, señala que la IE GRAN COLOMBIA “...consta de tres sedes, las cuales son: IE Gran Colombia – Sede Principal, Absalón Fernández De Soto Y Guadalajara”<sup>104</sup>.

Luego pasa a ilustrar las resoluciones expedidas entre el 2014 al 2019, por medio de las cuales la Secretaría de Educación Municipal de Guadalajara de Buga realizó la distribución y asignación de la planta docente, directivos docentes y administrativos en la IE GRAN COLOMBIA, tal como se muestra en las siguientes tablas:

---

<sup>103</sup> Ver archivo “108\_acta visita fiscal” de la carpeta SIREF.

<sup>104</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Cuadro No. 8 Resoluciones expedidas para la distribución de planta docente vigencias 2014-2015

Vigencia	Resolución	Docentes	Rectores	Coordinadores	Administrativos	Total
2014	Resolución SEM-1900-278 del 21 de marzo del año 2014	64	1	4	6	75
2015	Resolución SEM-1900-317 de 31 de marzo del año 2015	66	1	4	6	77
2016	Resolución SEM-1900-259 de 31 de marzo del año 2016	67	1	4	6	78

Para la vigencia 2016, se expidieron dos resoluciones que modificaban la distribución de la planta docente en la I.E y la modalidad del tipo de jornada:

Cuadro No. 9 Resoluciones expedidas para la distribución de planta docente vigencia 2016

Vigencia	Resolución	Docentes	Rectores	Coordinadores	Administrativos	Total
2016	Resolución SEM-1900-260 de 31 de marzo del año 2016	67	1	4	6	78

Así mismo destaca, que por medio de la Resolución DAM-1100-574 del 29 de septiembre de 2016, se aprobó la implementación de la jornada única en la IE GRAN COLOMBIA, a partir del 15 de octubre de 2016, para los niveles preescolar y básico primaria, y que de acuerdo con el Decreto 501 de 2016 dicha jornada “...tendrá una intensidad horaria de 30 horas semanales en el nivel de Educación Preescolar, 35 horas mínimas semanales en el nivel de Educación Básica, de asignación académica...”<sup>105</sup>, asunto que ilustra el informe en la siguiente tabla:

Cuadro No. 10 Intensidad Horaria de Jornada Única en la I.E. Gran Colombia

Nivel de Educación	Horas De Estudio	Recreo & Almuerzo	Total
Preescolar	6	1	7
Básica Primaria	7	1	8

Luego pasa a reseñar la normatividad por medio de la cual se amplía tanto la planta de docentes en general para el municipio de Guadalajara de Buga, y en especial para la IE GRAN COLOMBIA.

De esta forma detalla como a través del Decreto DAM-1100-192 del 15 de diciembre de 2016, se decretó la ampliación de la planta docente en esa entidad territorial la cual pasa de 844 a 896 cargos; y por medio de la Resolución DAM-1100-215, se aprobó la siguiente distribución de la planta docente:

<sup>105</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Cuadro No. 11 Resoluciones expedidas para la distribución de planta docente vigencia 2017.

Vigente	Resolución	Docentes de Aula	Docentes Líderes de Apoyo	Docentes Orientadores	Rectores	Coordinadores	Administrativos	Total
2017	Resolución DAM1100-2015	70	2	1	1	4	6	84

Por otra parte, el informe también relaciona la Resolución DAM-1100-069-2017 del 13 de febrero mediante la cual se autorizan la realización de horas extras o docentes de ese municipio, tal como lo ilustra las siguientes tablas:

Cuadro No. 12 Horas extra aprobadas para la I.E Gran Colombia

Institución educativa	Docentes en preescolar	Docentes en Básica Primaria	Docentes en Básica secundaria	Docentes en Media	Total Docentes	Horas Extras Diurnas
I.E Gran Colombia	6	32	23	8	69	106

Cuadro No. 13 Horas extras ciclos lectivos especiales integrados - CLEI

Institución educativa	Horas extras Ciclos Nocturna	Horas extras Ciclos Fin de semana	Horas Extras ciclos Coordinadores
I.E Gran Colombia	120	10	4

Lo mismo que en la Resolución DAM-1100-096-2017 del 27 de febrero de 2017, en la cual se autorizan las siguientes horas extras:

Cuadro No. 14 Horas extras semanales aprobadas para la I.E Gran Colombia

Institución educativa	Docentes Preescolar	Docentes Básica Primaria	Docentes Básica secundaria	Docentes en media	Docentes líderes de Apoyo	Total Docentes	Horas extras diurna	Horas extras jornada Única
I.E Gran Colombia	6	32	23	8	1	70	126	70

Reseñadas las disposiciones normativas expedidas en el municipio de Guadalajara de Buga, respecto a la distribución y asignación de personal docente en las instituciones educativas de esa entidad territorial y de las autorizaciones para la asunción de horas extras en el año 2017, pasa a hacer lo mismo con las vigencias 2018 y 2019, asunto que se resume en la siguiente tabla:

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Cuadro No. 15 Resoluciones expedidas para la distribución de planta docente vigencias 2018-2019

Vigencia	Resolución	Docentes de Aula	Docentes Líderes de Apoyo	Docentes Orientadores	Rectores	Coordinadores	Administrativos	Total Planta
2018	Resolución DAM-11 00-215 del 27 de abril del año 2018.	77	1	1				79
2019	Resolución DAM-1100-0138 de 01 de marzo del año 2019.	79	1			5	9	94
2019	Resolución DAM-1100-612 de 16 de septiembre del año 2019.	79		1	1	4	9	94

Finalmente, en lo que hace, al marco normativo, respecto a las normas de incidencia municipal en cuanto a la asignación de la planta docente y sus horas laboradas, el informe incluye, la referencia a la Resolución DAM-1100-223-2018 del 5 de abril de 2018, que autoriza unas horas extras en el municipio de Guadalajara de Buga, y que se ilustra en la siguiente tabla:

Cuadro No. 16 Horas extras aprobadas para la I.E. Gran Colombia

Institución Educativa	Número de Estudiantes	Total Grupos	Total, Docentes	Horas Extras Jornada Única		Horas Extras Coordinador
				Una hora	Dos horas	
I.E Gran Colombia	220	7	7	35	0	0

Fijado lo anterior, el informe técnico pasa a hacer la descripción conceptual de los siguientes criterios: “*Docentes Orientadores*”, “*Docente PTA*”, “*Vacantes temporales*” y los “*Ciclos lectivos especiales integrados – CLEI en la educación formal para adultos*”, para luego pasar a realizar un análisis general de la normatividad nacional y territorial sobre el tema de la organización y distribución de la planta docente.

En ese sentido, en el acápite denominado como “**la]nálisis realizado con la información recaudada**”, el informe técnico, pasa a establecer de forma concreta, si respecto de las vigencias 2014 a la 2019, existe o no un sobredimensionamiento de la planta de docentes para la IE GRAN COLOMBIA, tal como a continuación se expone.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

En primer lugar, el informe técnico, fija los parámetros para lo que denomina como “*Jornada Regular*”<sup>106</sup> la cual define como “...*el tiempo diario que dedica el establecimiento educativo para la prestación del servicio educativo a los estudiantes de acuerdo a la normatividad del Decreto 3020 de 2002 y el Decreto 1850 de 2002*”<sup>107</sup>, y cuya densidad horaria, el informe, ilustra así:

Cuadro No. 18 Intensidades Horarias Jornada Regular según Decreto 3020 de 2002

NIVEL EDUCATIVO	HORAS SEMANALES	HORAS ANUALES
Preescolar	20	800
Básica Primaria	25	1000
Básica Secundaria	30	1200
Media Académica	30	1200
Media Técnica	37	1480

Dichos datos, observa el Despacho, provienen de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 3020 de 2002 que establece la ubicación del personal por docente; así como por lo previsto en el inciso 2º y en párrafo 2º del artículo 2º y en el artículo 4º del Decreto 1850<sup>108</sup>.

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> Ibidem.

<sup>108</sup> “**Artículo 2º. Horario de la jornada escolar.**

(...)

*El horario de la jornada escolar debe permitir a los estudiantes, el cumplimiento de las siguientes intensidades horarias mínimas, semanales y anuales, de actividades pedagógicas relacionadas con las áreas obligatorias y fundamentales y con las asignaturas optativas, para cada uno de los grados de la educación básica y media, las cuales se contabilizarán en horas efectivas de sesenta (60) minutos.*

	<b>Horas Semanales</b>	<b>Horas anuales</b>
<i>Básica primaria</i>	25	1.000
<i>Básica secundaria y media</i>	30	1.200

(...)

Parágrafo 2º. **La intensidad horaria para el nivel preescolar será como mínimo de veinte (20) horas semanales efectivas de trabajo con estudiantes,** las cuales serán fijadas y distribuidas por el rector o director del establecimiento educativo.”

“**Artículo 4º. Establecimientos educativos con varias jornadas escolares.** Mientras se ajustan a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley General de Educación, los rectores de los establecimientos educativos, que por necesidades del servicio vienen atendiendo más de una jornada escolar, definirán y desarrollarán, con el apoyo de las entidades territoriales certificadas, estrategias o actividades para cumplir con las **treinta (30) horas semanales y las mil doscientos (1.200) horas anuales definidas para la educación básica secundaria y media en el artículo 2º del presente decreto,** las cuales distribuirá el rector a los docentes de la institución, al comienzo de cada año lectivo en forma diaria o semanal, dentro o fuera de los mismos establecimientos educativos.”

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

De lo anterior, el informe técnico infiere las siguientes condiciones en las relaciones docente-grupo, respecto de los diferentes niveles educativos. Señala que la relación grupo-docente (i) para el nivel preescolar y básica primaria es de un docente por grupo; (ii) para los niveles básica secundaria y media académica es de 1,364 docentes por grupo; y (iii) para el nivel media técnica, dicha relación es de 1,7 docentes por grupo, cuestión que concuerda con lo fijado en los 2º y 3º del artículo 11 del Decreto 3020 de 2002, los cuales establecen que “[p]ara el cumplimiento del proceso educativo, las entidades territoriales ubicaran el personal docente de las instituciones o los centros educativos, de personal docente de las instituciones o los centros educativos, de acuerdo con los siguientes parámetros: Preescolar y educación básica primaria: un docente por grupo. Educación básica secundaria y media académica; 1,36 docentes por grupo. Educación media técnica: 1,7 docentes por grupo”.

Con fundamento en las condiciones previamente indicadas, respecto de la relación grupo-docente, el informe técnico, manifiesta que “...para conocer la totalidad de la planta docente y horas extras requeridas para atender semanalmente en dichas jornadas a todos los estudiantes...”<sup>109</sup> se debe efectuarse la siguiente operación: “...se debe multiplicar el **número de grupos** por el **número de horas de cada grupo** para obtener la totalidad de horas requeridas y dividir las por 22 horas que son las asignadas a cada docente”<sup>110</sup>, cuestión que presenta en un ejemplo que ilustra en la siguiente tabla:

Cuadro No.19 Ejemplo alusivo a los parámetros de la Jornada Regular

Nivel	Matricula	Grupos	Parámetros	Docentes Requeridos	Docentes Asignados	Diferencia
Preescolar	150	5	1	5	5	0
Básica Primaria	150	5	1	5	5	0
Básica Secundaria	150	5	1,36	6.8	6.8	0
Media Académica	150	5	1,36	6.8	6.8	0
Media Técnica	150	5	1,7	8.4	8.4	0
TOTAL	750	25				

El cual explica de la siguiente manera:

*“Teniendo en cuenta el ejemplo, para 150 alumnos en 5 aulas preescolar y básica primaria de 30 estudiantes, se requerirán 5 docentes, uno por cada aula.*

*En el caso de la Básica secundaria y Media Académica, para 5 aulas de 150 estudiantes, se requerirán 6.8 docentes.*

<sup>109</sup> Archivo “INFORME TECNICO” de la carpeta SIREF.

<sup>110</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

*En el caso de la Media Técnica, para 5 aulas de 150 estudiantes, se requerirán 8.4 docentes.*<sup>111</sup>

Ahora bien, para mayor comprensión, esta Delegada presenta la siguiente tabla en donde aparecen discriminadas en las columnas, los factores que se multiplican y relacionan, de acuerdo con la operación planteada en el informe, para hacer más fácil la comprensión de este ejercicio.

Nivel	Matricula	Número de Grupos	Número de horas de cada grupo <sup>112</sup>	Número de horas semanales que le corresponde a cada docente en su jornada académica <sup>113</sup>	Docentes Requeridos
Preescolar	150	5	20	22	5
Básica Primaria	150	5	25	22	5
Básica Secundaria	150	5	30	22	6,8
Media Académica	150	5	30	22	6,8
Media Técnica	150	5	37	22	8,4

Así, para la última fila, se tiene que el producto de 8,4 de los docentes requeridos es producto de multiplicar el dato de la columna “Número de Grupos” que en este caso es 5, por, el dato “Número de horas de cada grupo”, que para el caso es: 37, lo cual da un resultado de 185, cifra que debe ser dividida entre 22, lo cual arroja el valor de 8.409.

Señalado lo anterior, respecto a la “Jornada Regular”, el informe técnico pasa a estudiar lo correspondiente a la “Jornada única”.

Respecto a este tema, manifiesta el informe que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57 de la Ley 1753 de 2015, y con los decretos 501 de 2016 y 2105 de 2017, se produjo la implementación de la jornada única, estrategia por medio de la cual se

<sup>111</sup> Ibidem.

<sup>112</sup> Estas cifras son las que aparecen indicadas en el Cuadro No. 18 del informe técnico, el cual recoge lo previsto en los Decretos 3020 de 2002, y el Decreto 1850 de 2002, sobre ese asunto.

<sup>113</sup> De acuerdo con lo previsto en el parágrafo único del artículo 5º del Decreto 1850 de 2002, el cual, sobre ese punto, dispone: “Parágrafo. El tiempo total de la asignación académica semanal de cada docente de educación básica secundaria y educación media, será de veintidós (22) horas efectivas de sesenta (60) minutos.”, en concordancia con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 3020, el cual establece que “[p]ara la ubicación del personal docente se tendrá en cuenta como referencia que el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en zona urbana y 22 en zona rural”.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

**Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023**  
 busca mejorar la calidad de la educación y fortalecer los proyectos educativos, y la cual, introdujo una modificación en la intensidad horaria mínima semanal, la cual ilustra el informe técnico de la siguiente forma:

**Cuadro No. 20 Intensidades Horarias Jornada Única**

NIVEL EDUCATIVO	HORAS DIARIAS	HORAS SEMANALES
Preescolar	6	30
Básica Primaria	7	35
Básica Secundaria	8	40
Media Académica	8	40
Media Técnica	8	40

Dicho cuadro, es concordante con lo previsto en el artículo 2.3.3.6.1.6., del Decreto 501 de 2016 es cual dispone:

***“ARTÍCULO 2.3.3.6.1.6. Duración de la Jornada Única. La Jornada Única se sujetará a la intensidad horaria mínima que se establece a continuación:***

	Número de horas de permanencia diaria	Número de horas de dedicación a actividades pedagógicas	
		Diaria	Semanal
<b>Educación Preescolar</b>	7	6	30
<b>Educación Básica Primaria</b>	8	7	35
<b>Educación Básica Secundaria</b>	9	8	40
<b>Educación Media</b>	9	8	40

(...).”

De lo anterior, deduce, el informe técnico, que “...en esta nueva jornada la relación técnica alumno grupo cambia totalmente en todos los niveles educativos desde el preescolar hasta la educación media...”<sup>114</sup> estableciéndose la siguiente intensidad horaria “...20 horas en preescolar, 25 en primaria y 22 en secundaria”<sup>115</sup> lo cual concuerda con lo previsto en el artículo 2.3.3.6.2.5., del Decreto 1075 de 2015 “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”<sup>116</sup>, el cual dispone, lo siguiente:

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

**“Artículo 2.3.3.6.2.5. Asignación académica semanal de los docentes de aula en Jornada Única.** Para el desarrollo de las actividades académicas de las que trata el artículo 2.3.3.6.1.6 del presente decreto, los docentes de aula de instituciones educativas en Jornada Única tendrán las siguientes asignaciones académicas semanales:

**1. Los docentes de preescolar tendrán una asignación académica de veinte (20) horas,** distribuidas en periodos de clase definidos por el rector o director rural, para desarrollar las experiencias de socialización pedagógica y recreativa, de acuerdo con el plan de estudios.

**2. Los docentes de básica primaria tendrán una asignación académica de veinticinco (25) horas,** distribuidas en periodos de clase definidos por el rector o director rural, para el desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales, así como para las áreas o asignaturas optativas, de conformidad con el plan de estudios.

**3. Los docentes de áreas de conocimiento de básica y media tendrán una asignación académica de veintidós (22) horas,** distribuidas en periodos de clase definidos por el rector o director rural, para el desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales, así como para las áreas o asignaturas optativas, de acuerdo con el plan de estudios.”  
(Resaltado por fuera del texto original).

Por lo anterior, considera el informe, que, para determinar “...la asignación de planta docente y horas extras...”<sup>117</sup> de una institución educativa que cuente con jornada única “...se debe calcular de acuerdo al **número de grupos multiplicado por las intensidades horarias** de acuerdo al nivel educativo establecidas en el cuadro anterior [esto es, cuadro No. 20, citado arriba]”<sup>118</sup>, para lo cual presenta un ejemplo, que se ilustra en la siguiente tabla:

Cuadro No. 21 Ejemplo alusivo a los parámetros de la Jornada Única

Nivel	Matricula	Grupos	Parámetros	Docentes Requeridos	Docentes Asignados	Diferencia
Preescolar	150	5	1,5	7,5	5	2,5
Básica Primaria	150	5	1,4	6	5	1
Básica Secundaria	150	5	1,8	9	6,8	3,8
Media Académica	150	5	1,8	9	6,8	3,8
Media Técnica	150	5	1,8	9	6,8	3,8
TOTAL	750	25		40,5	30,4	14,9

Tabla respecto de la cual, el informe, añade que “...debe tener en cuenta que el número entero hace referencia a totalidad de docentes y los decimales a las horas extras”<sup>119</sup>.

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> Ibidem.

<sup>119</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Establecido lo anterior, el informe técnico, itera que (i) que las vigencias 2014, 2015 y 2016, están reguladas por los previstos respecto de la organización y distribución de las plantas docentes en el Decreto 3020 de 2002 y el Decreto 1850 de 2002; mientras que (ii) las vigencias 2017, 2018 y 2019 están reguladas por lo previsto sobre esos temas en el Decreto 1075 de 2015 “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”; así como por lo dispuesto en el Decreto 2105 de 2017 “[p]or el cual se modifica parcialmente el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, en relación con la jornada única escolar, los tipos de cargos del sistema especial de carrera docente y su forma de provisión, los concursos docentes y la actividad laboral docente en el servicio educativo de los niveles de preescolar, básica y media.”; y el Decreto 501 de 2016 “[p]or el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación para reglamentar la Jornada Única en los establecimientos educativos oficiales y el Programa para la implementación de la Jornada Única y el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica y Media, conforme a lo dispuesto en los artículos 57 y 60 de la Ley 1753 de 2015”.

Ahora bien, en lo que hace a las vigencias 2017, 2018 y 2019, el informe técnico, considera estas normas establecen una nueva relación grupo-docente, en tanto que “...la relación por grupo ya no es de 30 horas semanales, o 37 según si es la media académica, que es donde se establece los cálculos de 1,36 o 1,7 del Decreto 3020...”, dado que la nueva normatividad aumenta el número de horas semanales por nivel académico<sup>120</sup> pero mantiene el número de horas de asignación académica de los docentes<sup>121</sup>, siendo “...entonces que para el caso de la jornada única [se debe dividir] 40 [que es el número de horas que se debe prestar en la jornada única en los niveles educativos básica y media secundaria, según lo previsto en el artículo 2.3.3.6.1.6., del Decreto 501 de 2016, entre] 22 [que es número de horas de asignación semanal para los docentes de acuerdo a lo previsto en el artículo 2.3.3.6.2.5. del Decreto 1075 de 2015, de lo cual se obtiene] 1,8...”<sup>122</sup> que es el promedio de docentes requeridos para cumplir con la jornada única.

Adicionalmente, el informe señala que debe considerarse que

*“...el incremento es para preescolar que pasa de 20 a 30 horas y básica primaria que pasa de 25 a 30 h/s, lo que implica un aumento en horas de trabajo docente muy considerable en los grupo (sic) de jornada única, lo que hace que este cálculo se altere así: un grupo de jornada única aumento 10 horas semanales puesto que son dos horas diarias, de permanencia adicional que tiene los niños en la escuela. Por tanto, si tradicionalmente son 30 horas, para la primaria y la media y media académica y 37 horas para la media académica según el decreto 1850 de 13 de agosto de 2002 Artículo 20 y artículo 3020 de 2002. Tendríamos 40 horas semanales para cada grupo lo que arroja un cálculo de 1,8 de docentes por grupo”<sup>123</sup>.*

<sup>120</sup> Ver el cuadro No. 20 arriba citado, concordante con lo previsto en el artículo 2.3.3.6.1.6., del Decreto 501 de 2016.

<sup>121</sup> Ver artículo 2.3.3.6.2.5., del Decreto 1075 de 2015.

<sup>122</sup> Archivo “INFORME TECNICO” de la carpeta SIREF.

<sup>123</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Luego, este escrito, informa que

*“El Ministerio de Educación adicionó el decreto único reglamentario del sector, para regular la jornada única en los establecimientos educativos oficiales y el programa para la implementación de la misma y el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media, según lo dispuesto en los Artículos 57 y 60 de la Ley 1753 del 2015.”*

En ese sentido, pasa el informe a ilustrar las diferencias presentadas entre la normatividad aplicable para las vigencias del año 2014 al 2016; y las vigencias 2017 al 2019, tal como aparece en la siguiente tabla:

Cuadro No. 22 Comparativo Intensidades Académicas de la Jornada Regular y de la Jornada Única

Nivel educativo	Semanas anuales lectivas	Intensidad horaria Jornada Regular (Decreto 1850 de 2002)			Intensidad horaria Jornada Única (Decreto 2105 de 2017)		
		Horas diarias	Horas semanales	Horas anuales	Horas diarias	Horas semanales	Horas anuales
Preescolar	40	4	20	800	5	25	1.000
Básica primaria	40	5	25	1.000	6	30	1.200
Básica secundaria	40	6	30	1.200	7	35	1.400
Media Académica	40	6	30	1.200	7	35	1.400
Media Técnica*	40		37,4	1.496		Hasta 38	1.520

Fuente: Elaboración propia a partir de disposiciones de los Decretos.

Fijado lo anterior, la prueba técnica pasa a determinar “...el total de docentes esperados mediante la metodología y la aplicación de los parámetros definidos por la norma de número de docentes por grupo”<sup>124</sup>, lo cual se ilustra en la siguiente tabla:

Cuadro No. 23 Cálculo de Docentes esperados por vigencia según la normatividad

SEDES EDUCATIVAS-NUMERO DE AULAS							
VIGENCIA	NIVEL EDUCATIVO	ABSALÓN FERNANDEZ SE SOTO	GRAN COLOMBIA SEDE PRINCIPAL	GUADALAJARA	TOTAL GRUPOS	DOCENTES ESPERADOS	TOTAL DOCENTES ESPERADOS
2014 Decreto 3020 de 2002 Decreto 1850 de 2002	Preescolar	2	2	2	6	6	71,008
	Básica Primaria	10	10	10	30	30	
	Básica Secundaria	0	12	6	18	24,552	
	Básica Académica	0	3	1	4	5,456	
	CLEI	0	3	2	5	5	
2015 Decreto 3020 de 2002 Decreto	Preescolar	0	2	2	6	6	77.1
	Básica Primaria	2	10	10	30	30	
	Básica Secundaria	10	12	7	19	25,916	

<sup>124</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

### Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

1850 de 2002	Básica Académica	0	4	2	6	8,184	81,464	
	CLEI	0	4	3	7	7		
2016 Decreto 3020 de 2002 Decreto 1850 de 2002	Preescolar	2	2	2	6	6		
	Básica Primaria	10	11	10	31	31		
	Básica Secundaria	0	13	7	20	27,28		
	Básica Académica	0	4	2	6	8,184		
	CLEI	0	6	3	9	9		
2017 Ley 1753 de 2015 Decreto 501 de 2016	Preescolar	2	2	2	6	9		101,228
	Básica Primaria	10	11	10	31	43,4		
	Básica Secundaria	0	13	8	21	28,644		
	Básica Académica	0	4	2	6	8,184		
	CLEI	0	8	4	12	12		
2018 Ley 1753 de 2015 Decreto 501 de 2016	Preescolar	2	2	2	6	9	100,592	
	Básica Primaria	10	11	10	31	43,4		
	Básica Secundaria	0	14	7	21	28,644		
	Básica Académica	0	4	3	7	9,548		
	CLEI	0	7	3	10	10		
2019 Ley 1753 de 2015 Decreto 501 de 2016	Preescolar	2	2	2	6	9	106,72	
	Básica Primaria	11	11	10	32	44,8		
	Básica Secundaria	0	16	8	24	32,736		
	Básica Académica	0	4	2	6	8,184		
	CLEI	0	12	0	12	12		

Fuente: Información de Distribución de la Institución y Normatividad aplicada referente a la Planta de Docentes secretaria de Guadalajara de Buga

Generado por: Auditor

Ver Anexo2. Cálculo de Docentes por vigencia y Distribución interna de la IE Gran Colombia.xls

Por otra parte, el informe técnico, pasa a comparar los datos arrojados anteriormente con "...las diferentes resoluciones expedidas por la Secretaria por medio de las cuales se distribuyó la planta global de cargos docentes, directivos docentes y administrativos del sector educativo el Municipio de Guadalajara de Buga..."<sup>125</sup> tal como se muestra en la siguiente tabla:

<sup>125</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

**Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023**  
**Cuadro No. 24 Comparativo entre la cantidad de docentes esperados y los establecidos mediante Resoluciones**

Resolución	Vigencia	No. de Docentes por Resolución	No. de docentes esperados
Resolución SEM-1900-278 del 21 de marzo del año 2014	2014	64	71,008
Resolución SEM-1900-317 de 31 de marzo del año 2015	2015	66	77,1
Resolución SEM-1900-259 de 31 de marzo del año 2016	2016	67	81,464
Resolución DAM1100-215 de 28 de abril del año 2017	2017	73	101,228
Resolución DAM-11 00-223 del 5 de abril del año 2018.	2018	78	100,592
Resolución DAM-1100-0138 de 01 de marzo del año 2019.	2019	80	106,72

Fuente: Resoluciones expedidas por la Secretaría y Datos generados en el análisis de la aplicación de la norma Generado por: Auditor

Respecto a la comparativa de esos datos, el informe técnico, señala que “...la cantidad de docentes esperados o necesarios para cumplir con la cobertura educativa por parte de la institución supera la cantidad de docentes establecidas en las resoluciones de distribución de la planta...”<sup>126</sup> de lo cual infiere que “...la entidad [la IE GRAN COLOMBIA] tuvo que realizar mayor asignación [de] personal y [hacer] uso de las horas extras establecidas mediante [la] Resolución DAM-100-069-2017 de [l] 13 de Febrero de 2017 y subsiguientes”<sup>127</sup>.

De otro lado, respecto al número de docentes asignados por periodo, el informe técnico, señala que hizo “...un seguimiento exhaustivo de la cantidad de docentes pertenecientes a la planta de personal registrada en el aplicativo humano...”<sup>128</sup>, producto de lo cual presenta la siguiente tabla, discriminada por mes y año:

**Cuadro No. 25 Cantidad de docentes por mes y vigencia (2014-2019)**

Meses	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>ENERO</b>	65	67	68	69	73	78
<b>FEBRERO</b>	67	67	68	74	74	78

<sup>126</sup> Ibidem.

<sup>127</sup> Ibidem.

<sup>128</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Meses	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>MARZO</b>	67	68	68	75	74	78
<b>ABRIL</b>	66	68	70	74	74	79
<b>MAYO</b>	66	69	72	73	77	80
<b>JUNIO</b>	66	65	72	72	78	80
<b>JULIO</b>	66	68	71	75	78	79
<b>AGOSTO</b>	66	67	76	75	78	80
<b>SEPTIEMBRE</b>	66	69	76	76	78	80
<b>OCTUBRE</b>	66	69	74	75	78	80
<b>NOVIEMBRE</b>	67	69	72	75	79	80
<b>DICIEMBRE</b>	67	69	70	74	79	80

Fuente: Sistema de Información Humano

Generado por: Auditor

Ver Anexo 3. Numero de docentes por mes y vigencia I.E. Gran Colombia.xls.

Ahora bien, con fundamento en los datos anteriores, esto es, “...la información extraída del aplicativo Humano de los docentes, la información de los docentes definida por las resoluciones y la información de la capacidad necesitada y esperada según los cálculos realizados por vigencia...”<sup>129</sup>, encuentra el informe técnico que “...el uso adicional de docentes fue necesario para cubrir la demanda estudiantil de la entidad, debido a que se tuvo que implementar mayor número de aulas en cumplimiento del Decreto 3020 de 2002 y por la infraestructura con la que cuenta la institución”<sup>130</sup>.

A continuación, el informe técnico, pasa a hacer las siguientes críticas al informe del Hallazgo Fiscal, luego de presentar el consolidado de dicho informe de auditoría, el informe técnico, señala que el estudio de ese informe se “...se realizó de manera global, sin tener en cuenta la planta mensualizada de docentes y la distribución física de aulas al interior de la institución...”<sup>131</sup>; y sin hacer caso a la “...existencia de Docentes Tutores o PTA...”<sup>132</sup> los cuales “...hacen parte de la planta docente y ejercen sus funciones en otros planteles educativos no como docentes de aula, sino fortaleciendo las practicas pedagógicas de los docentes en una determinada área y son remplazados anualmente por otros docentes de aula nombrados en vacancia temporal mientras dura el encargo del PTA”<sup>133</sup>; siendo que “[a]l contar la I.E Gran Colombia con ese tipo de docentes Tutores o PTA, da la impresión de aumentar la

<sup>129</sup> Ibidem.

<sup>130</sup> Ibidem.

<sup>131</sup> Ibidem.

<sup>132</sup> Ibidem.

<sup>133</sup> Ibidem

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

*planta total, pero su función al ser netamente orientadora, no debe tenerse en cuenta para el cálculo general, y lo que generaría es una disminución de la cantidad de docentes, dependiendo del número de encargos PTA”<sup>134</sup>.*

Enseñado todo lo anterior, el informe técnico pasa a presentar sus conclusiones, la cuales, indica, el informe, se producen “...a partir de un análisis técnico y estructurado de la información suministrada por la Secretaría de Educación Municipal de la Alcaldía de Guadalajara de Buga relacionada con las instituciones educativas adscritas a esta, y la visita de control fiscal realizada”<sup>135</sup> y conforme a los siguientes criterios:

“(…)

- *Normatividad correspondiente al tipo de jornada (Regular o Única) implementada por la I.E Gran Colombia y los parámetros definidos en está, concerniente a la cantidad de estudiantes y docentes por aula.*
- *Resoluciones expedidas por la Secretaría de Educación del Municipio de Guadalajara de Buga, donde se realizó la distribución de las Plantas de Docentes del Municipio.*
- *Decretos Reglamentarios de Modificación de la Jornada Estudiantil, aumento de la planta docente, así como la asignación de Horas Extras adicionales en las Instituciones Educativas.*
- *Distribución Interna y condiciones de las Aulas pertenecientes a las sedes de la I.E. Gran Colombia.*
- *Programas adoptados por el municipio y la I.E Gran Colombia, con el fin de fortalecer el aprendizaje estudiantil, como lo son El Programa Todos a Aprender (PTA y los Ciclos lectivos especiales integrados - CLEI en la educación formal de adultos.*
- *Planta de personal mensualizada y por vigencia generada del aplicativo Humano.*
- *Bases de Datos de Estudiantes Matriculados generadas del SIMAT.*

(…)”<sup>136</sup>.

Señala el informe, que los anteriores criterios “...hacen parte de una serie de condiciones a tener en cuenta en el cálculo de la capacidad de docentes por alumno y aulas, con la que debe contar la I.E. Gran Colombia; al igual que su aplicabilidad en la transición de la Jornada Única en cualquier institución”.

---

<sup>134</sup> Ibidem.

<sup>135</sup> Ibidem.

<sup>136</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Así, finalmente, el informe señala en sus conclusiones, lo siguiente:

“(…)

- *El cálculo de la capacidad de docentes en la Institución Gran Colombia, debe ser sujeta a los factores resultantes de la normatividad de la vigencia a evaluar correspondiente al tipo de jornada, la distribución de aulas en la planta física determinada por el número de alumnos por aula, la cantidad de docentes en programas especiales(PTA, CLEI, etc.), y la normatividad que modifica la distribución de la planta (Numero de docentes asignados, ampliación de la planta de docentes, y horas extras aprobadas)*

**A partir del cálculo de la cantidad de docentes esperados y necesarios para cubrir la demanda estudiantil de la I.E Gran Colombia, la cantidad de docentes mensuales generados del aplicativo Humano y los aprobados mediante la normatividad según vigencia (2014 a 2019), se concluye que la I.E cumple con los parámetros establecidos por el Ministerio de educación para la asignación y distribución de docentes y no se evidencia la existencia sobredimensionamiento de la planta docente de la Institución educativa.**

- **El cálculo del total de docentes realizado por el equipo auditor se realizó de manera global aplicando unos parámetros generales por vigencia, sin tener en cuenta la contratación de la planta mensualizada de docentes, la adopción de la jornada única, y la distribución física de las aulas al interior de la institución por número de estudiantes.**

Otro atenuante que existe en el cálculo realizado de la planta docente de Buga, es la existencia de Docentes Tutores o PTA, que como se detalló anteriormente hacen parte de la planta docente y ejercen sus funciones en otros planteles educativos no como docentes de aula, sino fortaleciendo las practicas pedagógicas de los docentes en una determinada área y son reemplazados anualmente por otros docentes de aula nombrados en vacancia temporal mientras dura el encargo del PTA.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

**La implementación del PTA influye en el cálculo de la planta total de docentes, debido a que, a pesar de encontrarse en nómina, no ejercen como docentes activos en la Institución Educativa.**

**Al igual que el Programa PTA, se encuentra la implementación del Ciclo CLEI, que afecta el cálculo de la capacidad de docentes por alumno.**

*Por lo anterior, se concluye no se utilizaron todos los criterios técnicos para realizar el cálculo de total de docentes y plantear de manera adecuada la observación” (Resaltado introducido por fuera del texto original).*

(...)”<sup>137</sup>.

Pues bien, analizado, como se ha hecho por parte de esta instancia, tanto el informe de hallazgo fiscal, como el informe técnico anteriormente estudiado, encuentra esta instancia que debe dársele mayor peso y credibilidad a este último, ya que, como se ha indicado anteriormente, el informe de hallazgo no ha tenido en cuenta, los aspectos legales y reglamentarios, en que se encontentaban vaticos docentes para las vigencias 2014 a la 2019, ya en encargo o como docentes vinculados al Programa Todos a Aprender (PTA); ni tampoco tuvo en cuenta el nuevo régimen operado con la implementación de la Jornada Única, el cual, como es obvio, incremento el número de horas semanales, lo cual, de contera, incrementa el promedio grupo-docente, que afecta los promedios a tenerse en cuenta para establecer si hay o no realmente un sobredimensionamiento de la planta docente, criterio que si tuvo en cuenta, el informe técnico, y que por tanto lo dotan de mayor solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad en sus observaciones y fundamentación.

Entonces, tal como aparece acreditado de forma sólida, clara y exhaustiva, en el informe técnico, se tiene que para los hechos de este proceso no ha existido sobredimensionamiento de la planta de personal asignada a la IE GRAN COLOMBIA del municipio de Guadalajara de Buga – Valle del Cauca, en tanto, que como lo indica esta prueba, los docentes esperados por periodo fueron menos que los asignados a ese plantel educativo, cuestión que se ilustra con las siguientes tablas.

---

<sup>137</sup> Ibidem.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

### Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

 La primera tabla, realizada en el informe técnico<sup>138</sup>, muestra el número de docentes esperados en cada una de las vigencias, entre 2014 al 2019, tal como sigue:

SEDES EDUCATIVAS-NUMERO DE AULAS							
VIGENCIA	NIVEL EDUCATIVO	ABSALÓN FERNANDEZ SE SOTO	GRAN COLOMBIA A SEDE PRINCIPAL	GUADALAJARA	TOTAL GRUPOS	DOCENTES ESPERADOS	TOTAL DOCENTES ESPERADOS
2014 Decreto 3020 de 2002 Decreto 1850 de 2002	Preescolar	2	2	2	6	6	71,008
	Básica Primaria	10	10	10	30	30	
	Básica Secundaria	0	12	6	18	24,552	
	Básica Académica	0	3	1	4	5,456	
	CLEI	0	3	2	5	5	
2015 Decreto 3020 de 2002 Decreto 1850 de 2002	Preescolar	0	2	2	6	6	77.1
	Básica Primaria	2	10	10	30	30	
	Básica Secundaria	10	12	7	19	25,916	
	Básica Académica	0	4	2	6	8,184	
	CLEI	0	4	3	7	7	
2016 Decreto 3020 de 2002 Decreto 1850 de 2002	Preescolar	2	2	2	6	6	81,464
	Básica Primaria	10	11	10	31	31	
	Básica Secundaria	0	13	7	20	27,28	
	Básica Académica	0	4	2	6	8,184	
	CLEI	0	6	3	9	9	
2017 Ley 1753 de 2015 Decreto 501 de 2016	Preescolar	2	2	2	6	9	101,228
	Básica Primaria	10	11	10	31	43,4	
	Básica Secundaria	0	13	8	21	28,644	
	Básica Académica	0	4	2	6	8,184	
	CLEI	0	8	4	12	12	
2018 Ley 1753 de 2015 Decreto 501 de 2016	Preescolar	2	2	2	6	9	100,592
	Básica Primaria	10	11	10	31	43,4	
	Básica Secundaria	0	14	7	21	28,644	
	Básica Académica	0	4	3	7	9,548	
	CLEI	0	7	3	10	10	
2019 Ley 1753 de 2015 Decreto	Preescolar	2	2	2	6	9	106,72
	Básica Primaria	11	11	10	32	44,8	
	Básica Secundaria	0	16	8	24	32,736	

<sup>138</sup> Ver “Cuadro No. 23 Calculo de Docentes esperados por vigencia según normatividad” (Archivo “INFORME TECNICO” de la carpeta SIREF).

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

### Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

501 de 2016	Básica Académica	0	4	2	6	8,184
	CLEI	0	12	0	12	12

En la segunda tabla, que aparece en el informe del hallazgo fiscal 86278<sup>139</sup>, se muestran los docentes que se asignaron a la IE GRAN COLOMBIA, los cuales aparecen en la columna “*Total planta docente Buga*”, tal como se ilustra a continuación.

Tabla 2: Consolidado del presunto daño fiscal

Año	Nombre IE	Total alumnos	Total docentes	Total planta docente Buga	Diferencia	Docente con otra vinculación	Valor docente planta	Total daño fiscal
2014	IE Gran Colombia	2162	65	68	3	\$ 59.299.380	\$ 0	\$ 59.299.380
2015	IE Gran Colombia	2240	67	72	5	\$ 104.472.340	\$ 0	\$ 104.472.340
2016	IE Gran Colombia	2319	68	72	4	\$ 90.972.616	\$ 0	\$ 90.972.616
2017	IE Gran Colombia	2166	59	78	19	\$ 469.731.892	\$ 0	\$ 469.731.892
2018	IE Gran Colombia	2319	61	83	22	\$ 580.841.366	\$ 0	\$ 580.841.366
2019	IE Gran Colombia	2398	78	88	10	\$ 273.975.940	\$ 0	\$ 273.975.940
<b>TOTAL</b>								<b>\$ 1.579.293.534</b>

Fuente: Información matrícula oficial periodos 2014 - 2019 – MEN & planta de cargos docentes Secretaria de Educación Guadalajara de Buga – Papel de trabajo cuantificación del daño

Ahora bien, si comparamos los datos de los docentes esperados, según el cuadro No. Del informe técnico versus los docentes asignados según el hallazgo fiscal, podemos ver claramente como los segundos en ninguna vigencia superan a los docentes esperados según la tabla del informe técnico, la cual, tuvo en cuenta la normatividad vigente para cada uno de esos años, cuestión que se presenta a continuación.

VIGENCIA	TOTAL DOCENTES ESPERADOS <sup>140</sup>	Total planta docente Buga <sup>141</sup>
2014	71,008	68
2015	77,1	72
2016	81,464	72
2017	101,228	78
2018	100,592	83
2019	106,72	88

De otra parte, es necesario reiterar lo señalado sobre las situaciones administrativas reglamentarias y legales, por comisiones o por vinculación al PTA, de algunos

<sup>139</sup> Ver tabla 2 del documento “ANEXO 3 FORMATO DE TRASLADO DE HALLAZGO FISCAL” (Archivo “2\_7\_20200929 traslado i.e gran Colombia” de la carpeta SIREF).

<sup>140</sup> Columna “TOTAL DOCENTES ESPERADOS” del cuadro No. 23 del Informe Técnico.

<sup>141</sup> Columna “Total planta docente Buga” del Hallazgo Fiscal 86278.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

docentes, que no fueron tenidas en cuenta en el Hallazgo Fiscal, y que se presentan a continuación.

En ese sentido se observa que existían casos referidos a docentes de la planta de la IE GRAN COLOMBIA que para los años evaluados se encontraban en comisión en otra institución educativa, y que, por tanto, si bien se encontraban adscritos a la planta de docentes de esa institución educativa no generaban erogación alguna con sus recursos, y que no fue tenida en cuenta para la cuantificación del daño en el hallazgo fiscal analizado.

Respecto a este asunto, se evidencia dentro de las pruebas del plenario que los docentes HÉCTOR JAIRO PARRA ROMERO y ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ BOLAÑOS, se encontraban en comisión con encargo de funciones en otras entidades o instituciones educativas.

Así para el caso del docente HÉCTOR JAIRO PARRA ROMERO, se tiene que dicho docente se encontró en comisión para desempeñar el cargo de DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE, IMBER BUGA, cargo que desempeño en las vigencias 2014 y 2015, tal como se evidencia en el oficio fechado el 5 de agosto de 2021, por medio del cual el rector de la IE GRAN COLOMBIA, da respuesta a unos requerimientos informativos efectuados por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca mediante el oficio 2020EE0070974<sup>142</sup>; en la Resolución SEM-900-516 del 1º de agosto de 2012<sup>143</sup>; y en el Decreto DAM -1100-133-2015<sup>144</sup>.

Y para las vigencias 2017, 2018 y 2019, dicho docente se encontraba en comisión como COORDINADOR en la IE SAN VICENTE, tal como se encuentra acreditado en el oficio del 5 de agosto de 2021 suscrito por el rector de la IE GRAN COLOMBIA, por medio del cual se informa a la Contraloría sobre ese asunto<sup>145</sup>; en la Resolución SEM-286 del 25 de abril de 2017<sup>146</sup>; en la Resolución SEM-1900-014 del 6 de enero de 2021<sup>147</sup>.

---

<sup>142</sup> Ver página 14 del archivo “78\_20211102\_anexo\_version libre\_jose h arango\_201er0154743” de la carpeta SIREF.

<sup>143</sup> Archivo “comision hector jair” de la carpeta SIREF.

<sup>144</sup> Archivo “nombramiento directo” de la carpeta SIREF.

<sup>145</sup> Ver página 14 y siguientes del archivo “78\_20211102\_anexo\_version libre\_jose h arango\_201er0154743” de la carpeta SIREF.

<sup>146</sup> Archivo “nombramiento peridoo” de la carpeta SIREF.

<sup>147</sup> Ver páginas 29 y 30 del archivo “78\_20211102\_anexo\_version libre\_jose h arango\_201er0154743” de la carpeta SIREF

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Respecto del caso del docente ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ BOLAÑOS, se tiene que este estuvo en COMISIÓN NO REMUNERADA, en las vigencias 2014, 2015, 2017 y 2018, tal como consta en la información remitida por el Rector de la IE GRAN COLOMBIA en el oficio del 5 de agosto de 2021<sup>148</sup>.

Por otra parte, observa esta Delegada Intersectorial, que el hallazgo fiscal estudiado tampoco tuvo en cuenta las situaciones establecidas para los docentes de la planta de la IE GRAN COLOMBIA vinculados al Programa Todos a Aprender (en adelante PTA).

Dicho programa *“...es una estrategia a gran escala de formación y acompañamiento a docentes que laboran en establecimientos educativos oficiales en Colombia”* implementado *“[d]esde 2012 [...] orientado, coordinado y financiado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) [e] implementado con el apoyo de la secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas (ETC)”*<sup>149</sup> el cual tiene *“...como propósito que los educadores del país (docentes y directivos) fortalezcan sus procesos de enseñanza, con el fin de que los estudiantes mejoren sus aprendizajes”*<sup>150</sup> así como *“...mejorar los aprendizajes de los estudiantes de primero a quinto grado de básica primaria en las áreas de Lenguaje y Matemáticas y contribuir al desarrollo integral de los niños y las niñas que están cursando el grado de transición”*<sup>151</sup>.

En ese sentido se tiene que los docentes tutores y directivos, vinculados al PTA, si bien aparecen dentro de la planta de docentes de la entidad, sus funciones se realizan en otros planteles educativos no como docentes de aula, sino en función del fortalecimiento de las prácticas pedagógicas de otros docentes, por lo cual en la práctica es necesario suplir a estos docentes en la institución educativa con otros docentes de aula que deben ser nombrados en vacancia temporal.

Dicha cuestión, como lo evidencia el informe técnico, que más adelante se analizará *“...da la impresión de aumentar la planta total, pero su función al ser netamente orientadora, no debe tenerse en cuenta para el cálculo general, y lo que generaría es una disminución de la cantidad de docentes, dependiendo del número de encargos PTA”*<sup>152</sup>

---

<sup>148</sup> Ver páginas Ver páginas 29 y 30 del archivo “78\_20211102\_anexo\_version libre\_jose h arango\_201er0154743” de la carpeta SIREF.

<sup>149</sup> Ver el documento “PROGRAMA TODOS A APRENDER DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (COLOMBIA)”, disponible en: [https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-363488\\_recurso\\_2.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_2.pdf)

<sup>150</sup> Ver página 59 y siguientes del “Informe de Gestión y Rendición de Cuentas – Vigencia 2015” presentado por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, disponible en: [https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-385377\\_recurso\\_6.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-385377_recurso_6.pdf).

<sup>151</sup> documento “PROGRAMA TODOS A APRENDER DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (COLOMBIA)”, disponible en: [https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-363488\\_recurso\\_2.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_2.pdf)

<sup>152</sup> Archivo “INFORME TECNICO” de la carpeta SIREF.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

En cuanto a este punto, se evidencia dentro del plenario, que los siguientes docentes estuvieron vinculados al PTA:

El docente OSMANDER GÓMEZ MARTINEZ, estuvo vinculado al PTA, en las vigencias 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019; la docente MARY LUCY BORRERO VARELA, estuvo vinculada al PTA, en las vigencias 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; el docente ÁNGEL COSME HOLGUÍN SERRANO, estuvo vinculado al PTA en las vigencias 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019; la docente EMILIA DEL PILAR IBARRA SANTANDER, estuvo ligada al PTA, en las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019; y la docente ANGELA MARIA TRUJILLO COLONIA, fungió como docente orientadora en las vigencias 2017, 2018 y 2019; según lo informado por el rector de la IE GRAN COLOMBIA a la Contraloría en el oficio del 5 de agosto de 2021<sup>153</sup>.

Estas situaciones administrativas, reglamentarias y legales, como es lógico impactan tanto el daño como la cuantía, en tanto que tienden a disminuir el exceso de docentes asignados a un establecimiento educativo (daño identificado en el hallazgo como sobredimensionamiento) y en forma consecencial la cuantía, en tanto, que disminuye el presunto daño patrimonial, las cuales para mayor comprensión se presentan resumidas así:

### **AÑO 2014.**

DOS DOCENTES EN LICENCIA NO REMUNERADA.

1. ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ BOLAÑOS.
2. HÉCTOR JAIRO PARRA ROMERO.

UN DOCENTE EN PTA (Programa Todos a Aprender).

1. OSMANDER GÓMEZ MARTINEZ,

### **AÑO 2015**

TRES DOCENTES EN PTA (Programa Todos a Aprender).

1. OSMANDER GÓMEZ MARTINEZ
2. MARY LUCY BORRERO VARELA
3. ÁNGEL COSME HOLGUÍN SERRANO

---

<sup>153</sup> Ver página 14 del archivo “78\_20211102\_anexo\_version libre\_jose h arango\_201er0154743” de la carpeta SIREF.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

DOS DOCENTES EN LICENCIA NO REMUNERADA.

1. ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ BOLAÑOS.
2. HÉCTOR JAIRO PARRA ROMERO.

### **AÑO 2016.**

CUATRO DOCENTES EN PTA (Programa Todos a Aprender).

1. OSMANDER GÓMEZ MARTINEZ
2. MARY LUCY BORRERO VARELA
3. ÁNGEL COSME HOLGUÍN SERRANO
4. EMILIA DEL PILAR IBARRA SANTANDER

### **AÑO 2017.**

CUATRO DOCENTES EN PTA (Programa Todos a Aprender).

1. OSMANDER GÓMEZ MARTINEZ
2. MARY LUCY BORRERO VARELA
3. ÁNGEL COSME HOLGUÍN SERRANO
4. EMILIA DEL PILAR IBARRA SANTANDER

TRES DOCENTES EN LICENCIA O COMISIÓN NO REMUNERADA.

1. ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ BOLAÑOS.
2. HÉCTOR JAIRO PARRA ROMERO.
3. ANGELA MARIA TRUJILLO COLONIA.

### **AÑO 2018.**

CUATRO DOCENTES EN PTA (Programa Todos a Aprender).

1. OSMANDER GÓMEZ MARTINEZ
2. MARY LUCY BORRERO VARELA
3. ÁNGEL COSME HOLGUÍN SERRANO
4. EMILIA DEL PILAR IBARRA SANTANDER

TRES DOCENTES EN LICENCIA O COMISIÓN NO REMUNERADA.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

1. ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ BOLAÑOS.
2. HÉCTOR JAIRO PARRA ROMERO.
3. ANGELA MARIA TRUJILLO COLONIA.

### **AÑO 2019**

1. OSMANDER GÓMEZ MARTINEZ
2. MARY LUCY BORRERO VARELA
3. ÁNGEL COSME HOLGUÍN SERRANO
4. EMILIA DEL PILAR IBARRA SANTANDER

DOS DOCENTES EN LICENCIA O COMISIÓN NO REMUNERADA.

1. HÉCTOR JAIRO PARRA ROMERO.
2. ANGELA MARIA TRUJILLO COLONIA.

Ahora bien, si se comparan los datos anteriores, respecto del número de docentes en exceso por periodo, dichos datos mostrarían que los docentes, supuestamente en exceso por cada vigencia, estarían justificados por estas situaciones administrativas no identificadas ni tenidas en cuenta en el Hallazgo Fiscal.

En efecto, se tiene que, de acuerdo con el Hallazgo Fiscal, el exceso en la asignación de docentes para la vigencia 2014 fueron de 3 docentes<sup>154</sup>, y tres fueron los casos reportados de situaciones administrativas especiales, 2 docentes en comisión y un docente en PTA; para la vigencia 2015, el hallazgo reporta un exceso de 5 docentes; y en el plenario se constata la existencia de 5 situaciones administrativas especiales de docentes: 3 en PTA, y 2 en comisión; para la vigencia 2016, el hallazgo reporta un exceso de 4 docentes; y en el plenario hay evidencia de 4 situaciones administrativas especiales: 4 docentes en PTA; para la vigencia 2017, el hallazgo fiscal reporta 19 docentes en exceso; y dentro del expediente se establece 7 situaciones administrativas especiales: 4 docentes en PTA, y 3 en comisión; para el año 2018, el hallazgo fiscal reporta 22 docentes en exceso; y en el proceso se evidencian 7 situaciones administrativas especiales: 4 docentes en PTA, y 3 en comisión; finalmente, para el año 2019, el hallazgo reporta 10 docentes en exceso, y en el dossier existe verificación se 6 situaciones administrativas especiales: 4 docentes en PTA, y 2 en comisión.

Las anteriores condiciones, muestran como de un lado, al comparar el dato obtenido por el informe técnico respecto de los docentes esperado versus los docentes

---

<sup>154</sup> Ver columna diferencia de la Tabla 2 del informe técnico, citada arriaba.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

encontrados en planta en el informe técnico, los segundos no superan a los primeros, o lo que es lo mismo, se demuestra que el número de docentes esperados de acuerdo a la normatividad analizada en el informe técnico para la vigencias estudiadas, no excedieron el rango de los docentes permitidos por las normas que regulan la asignación y distribución de la planta de personal, lo que de por sí, pone en evidencia que no ha existido un sobredimensionamiento de la planta de personal asignado a la IE GRAN COLOMBIA del municipio de Guadalajara de Buga – Valle del Cauca, y de otra, que el análisis efectuado en el Hallazgo Fiscal, fue deficiente, al no tener en cuenta, la implementación de la jornada única, ni las situaciones administrativas especiales presentadas respecto de los docentes de esa institución educativa, cuestión también advertida en el informe técnico, que al respecto señala:

*“El cálculo del total de docentes realizado por el equipo auditor se realizó de manera global aplicando unos parámetros generales por vigencia, sin tener en cuenta la contratación de planta mensualizada de docentes, la adopción de la jornada única, y la distribución física de las aulas al interior de la institución por número de estudiantes”.*

Finalmente, se tiene como supuesto de la inexistencia del daño, para los hechos de este proceso, la ausencia de demostración de un pago injustificado en los términos de la jurisprudencia constitucional, la cual ha enseñado que:

*“En el proceso de determinación del monto del daño [...] 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”<sup>155</sup>*

Lo anterior, dado que de acuerdo a lo sostenido por la Corte Constitucional, y lo evidenciado en los elementos de conocimiento adidos a este expediente, se tiene que los docentes adscritos al Municipio de Guadalajara de Buga, son los asignados en las plantas aprobadas por el Ministerio de Educación Nacional, como lo ha indicado el informe técnico, los cuales presentan una carga académica fijada por cada rector y que es verificada por la Secretaria de Educación Municipal como por el Ministerio de Educación Nacional, y de la cual, la cual ha sido revisada tanto por el grupo auditor como por el informante técnico designado para rendir esta prueba, y que aparece referida en la revisión del aplicativo “Humano” del MEN, sin que se hiciera referencia, en la auditoria o en el informe, a que se estuviera pagando por servicios docentes no prestados, por lo cual la situación presentada no encaja dentro de un posible detrimento patrimonial al Estado, y que el servicio de educación sufragado se percibe

---

<sup>155</sup> Sentencia SU 620 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

**Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023**  
como efectivamente realizado, dando cumplimiento a la finalidad constitucional del mismo.

Así, en el caso bajo estudio, se puede observar que, de los recursos pagados, y objeto de este proceso, en todo caso han cumplido con el cometido de la prestación del servicio de educación garantizando el derecho a la educación, siendo entonces, que por este concepto tampoco se pueda constatar un daño a los bienes públicos.

En conclusión, acreditado como aparece con solidez, claridad, exhaustividad y precesión en el informe técnico arriba examinado, la inexistencia de un hecho constitutivo de daño en la asignación y distribución de la planta docente para la IE GRAN COLOMBIA del municipio de Guadalajara de Buga – Valle del Cauca, ya que de acuerdo al informe técnico en ninguna de las vigencias establecidas para los años 2014 al 2019, la planta de docentes asignada y distribuida para esa institución educativa fue superior a la permitida por la normatividad vigente para esos periodos, encuentra esta instancia que no tiene otro camino que el de dar por demostrada dicha circunstancia en aplicación de las reglas de la sana crítica, en tanto, que lo concluido en ese medio de prueba, tal como se ha examinado resulta razonable y concordante con otros medios de prueba allegados al expediente, razón por la cual se confirmará la decisión de archivo del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-2020-37497, proferida por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca mediante el Auto No. 673 del 12 de octubre de 2023.

Lo anterior se impone, ante la lapidaria conclusión arrojada en el informe técnico arriba examinado, en la cual se establece que:

*“A partir del cálculo de la cantidad de docentes esperados y necesarios para cubrir la demanda estudiantil de la I.E Gran Colombia, la cantidad de docentes mensuales generados del aplicativo Humano y los aprobados mediante la normatividad según vigencia (2014 a 2019), **se concluye que la I.E cumple con los parámetros establecidos por el Ministerio de educación para la asignación y distribución de docentes y no se evidencia la existencia sobredimensionamiento de la planta docente de la Institución educativa.**”*

Siendo así las cosas, esta instancia debe dar aplicación a la regla fijada en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, según la cual si el hecho constitutivo del proceso de responsabilidad fiscal “...no es constitutivo de detrimento patrimonial...” se debe dar lugar al archivo del proceso de responsabilidad fiscal, razón por la cual, esta instancia confirmará la decisión proferida en primera instancia por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca mediante el Auto 673 del 12 de octubre de 2023.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

Estando, como está en este proceso, probada la inexistencia del daño investigado, esta instancia prescindirá de la verificación de los demás elementos de la responsabilidad fiscal, dada la irrelevancia del análisis de estos, en tanto que, si no existe daño, menos existe conducta dolosa o culposa atribuible a persona alguna en su concreción, y mucho menos nexo causal entre el daño y la conducta, siguiendo para ello las enseñanzas del maestro Hinestrosa, para quien:

*“Si no hubo daño o no se puede determinar o no se le puede evaluar, hasta allí habrá de llegarse, [ya que] todo esfuerzo adicional, relativo a la [determinación de la] autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resulta necio o inútil”<sup>156</sup>.*

### DECISIÓN

Así las cosas, conforme a lo previsto en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, encontrándose acreditada la inexistencia del perjuicio a los recursos públicos al no constarse sobredimensionamiento de la planta de docentes en la IE GRAN COLOMBIA del municipio de Guadalajara de Buga – Valle del Cauca, esta instancia confirmará la decisión adoptada por la Primera Instancia mediante el Auto No. 673 del 12 de octubre de 2023.

Bajo las consideraciones y razones legalmente expuestas en este proveído, la Contralora Delegada Intersectorial No. 6 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR EL ARCHIVO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-2020-37497**, proferido mediante el Auto 673 del 12 de octubre de 2023, por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca por medio del cual se ordena el Archivo del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF-2020-37497, a favor de **CARLOS ARTURO PALACIO RIVERA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 6.265.754, Rector Institución Educativa Gran Colombia; **JOSÉ HERNEY SÁNCHEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 70.128.711, Secretario de Educación; **LORENZA SANTOS BARBOSA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 38.859.358, Secretaria de Educación; y

---

<sup>156</sup> Fernando Hinestrosa. *Responsabilidad extracontractual: antijuridicidad y culpa*, próximo a ser publicado, citado por Henao, J. C. (2010). *El daño - análisis comparado de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. p. 36.

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

## Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023

**JOSÉ HEBERT ARANGO MARÍN**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.878.201, Secretario de Educación, de acuerdo a las razones fácticas y jurídicas indicadas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONFIRMAR LA DECISIÓN DE DESVINCULACIÓN** proferida en el Auto 673 del 12 de octubre de 2023, en lo que respecta las siguientes empresas aseguradoras: **(i)** compañía de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, Nit. 860.009.578-6; en relación con la **Póliza Global de Manejo: 45-42-101001012** (Anexo 2 Prórroga -) vigencia del 01/02/2013 hasta 02/04/2014. Objeto Seguro: Menoscabo de fondos y bienes por actos que se tipifiquen como Delitos contra la admón. pública o Fallos con responsabilidad Fiscal. Amparo: Global Comercial \$200 millones. Básicos: 5% del valor de la pérdida indemnizable sin mínimo. Demas coberturas: 5% del valor de la pérdida indemnizable sin mínimo. Anexo 3 Causa Prima: vigencia del 01/02/2014 02/04/2014 Empleados No identificados, Protección Depósitos Bancarios y Empleados de Firma Especializada y Temporales por \$100 millones cada uno; y en relación con la póliza **52-42-101000006** vigencia del 02/04/2014 hasta 03/04/2015, por \$250 millones, deducible: 3% del valor de la pérdida; **(ii)** la compañía aseguradora: **LIBERTY SEGUROS S.A.**, Nit. 860.039.988-0, en relación con la **Pólizas Global de Manejo: 110-02-122360**, vigencia del 03/04/2015 hasta 02/04/2016, Amparo: Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores por \$250 millones. **Anexo 1**: vigencia del 03/04/2015 hasta 18/05/2016. **Anexo 2**: vigencia del 18/05/2016 hasta 02/01/2017 por \$330 millones. **Anexo 4**: vigencia del 02/01/2017 hasta 25/04/2017 por \$330 millones; así como en relación con la póliza **15-02-122836**, vigencia del 26/04/2017 hasta 09/11/2017, Amparo: Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores por \$330 millones. **Anexo 1**, vigencia del 26/04/2017 hasta 09/11/2017, Amparo: Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores por \$330 millones; y en relación con la póliza **15-02-122890**, vigencia del 09/11/2017 hasta 20/01/2018, Amparo: Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores y Manejo Global Comercial por \$330 millones; y a la **(iii)** compañía **Aseguradora Solidaria de Colombia**, Nit. 860.524.654-6; en relación con la **Póliza Seguro Manejo Sector Oficial No. 420-64-994000000310** vigencia del 1º de marzo de 2018 al 1º de marzo de 2019, Delitos contra la admón. Pública por \$500 millones, Fallos con Responsabilidad Fiscal, Rendición de cuentas y Reconstrucción de cuentas. cuantía \$500 millones. **Anexo 1**, vigencia del 1º al 8 de marzo de 2019, y en relación con la póliza **420-64-994000000514**, vigencia del 05/03/2019 al 05/03/2020, por \$550 millones, deducible del 3% de la pérdida. **Anexo 1**: vigencia del 05/03/2020 hasta 11/03/2020.

**TERCERO:** La Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, a través de la Secretaría Común, deberá notificar la presente providencia conforme a lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, a los presuntos responsables fiscales y los

PRF- 2020-37497 – Municipio de Guadalajara de Buga - Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca.

**Auto No. URF2- 1474 Del 29 De Noviembre Del 2023**  
garantes, para lo cual deberá tener en cuenta el Memorando 2020IE0060226 de 28 de septiembre de 2020 y 2020IE0063364 del 8 de octubre de la misma anualidad, suscritos por el Vicecontralor General de la República.

**CUARTO:** Por el Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal- SIREF, realizar los respectivos registros y trasladar el expediente a la Gerencia de origen, en aplicación de lo dispuesto en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. RG-ORG-0036-2020 de junio 17 de 2020, de la Contraloría General de la República.

**QUINTO:** De haberse decretado medidas cautelares la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, procederá a levantarlas.

**SEXTO:** Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**CARMEN PAOLA VÉLEZ MARROQUÍN**  
Contralora Delegada Intersectorial No. 6  
Unidad de Responsabilidad Fiscal

Sustanció: Felipe Zuleta  
Profesional URF- CD Intersectorial 6

Revisó: Laura Victoria Cruz Uribe  
Profesional URF – CDI 6