



**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774**

<p>TRAZABILIDAD</p>	<p>Hallazgo No. 22 convenio de asociación N° 648 de 2017.</p> <p>Mediante auto N°003 del 28 de febrero de 2019 se dio inicio a la indagación preliminar N°ANT_IP-2019-00139.</p> <p>Por auto N°009 del 23 de agosto de 2019 se cerró la indagación preliminar y se promovió la apertura del proceso de responsabilidad fiscal PRF-2019-0774.</p> <p>Auto N°010 del 18 de diciembre de 2023. imputación de responsabilidad fiscal</p>
<p>PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL</p>	<p>PRF-2019-00774</p>
<p>CUN SIREF</p>	<p><u>AC-80663-2019-26476</u></p>
<p>ENTIDAD AFECTADA</p>	<p>Municipio de Dosquebradas, NIT 800.099.310-6</p>
<p>CUANTÍA DEL DAÑO INDEXADA</p>	<p>DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259) MCTE indexados</p>
<p>RESPONSABLES FISCALES</p>	<p>ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.124.319 quien se desempeñaba como secretario de Gobierno del municipio de Dosquebradas para la fecha de los hechos.</p> <p>CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA, identificado con número de cédula de ciudadanía N°18.511.156, director Operativo de la Secretaría de Gobierno del municipio de Dosquebradas, y supervisor del convenio de asociación N° 648 de 2017.</p> <p>FUNDACIÓN VISIÓN Nit 900.063.209-7 representada legalmente por el señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.126.918, contratista – convenio de asociación N°648 de 2017 para la fecha de los hechos.</p>
<p>TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES</p>	<p>SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6 y ALLIANZ SEGUROS Nit 860.026.182-5, por la póliza:</p> <p>Global de manejo N°55-42-101000361 expedida por SEGUROS DEL ESTADO Nit 860.009.578-6 con fecha 23/06/2017, con vigencias desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, tiene un valor asegurado de \$100.000.000, cuenta con un coaseguro cedido a ALLIANZ SEGUROS S.A en un porcentaje del 40%, y un deducible del 10% del valor de la pérdida, mínimo 3 SMLMV.</p> <p>LIBERTY SEGUROS S.A Nit. 860.039.988, por la póliza:</p> <p>De cumplimiento N°2806931, expedida con fecha 16/11/2017, cuenta con una vigencia desde 31/05/2017 hasta 5/09/2018, con un valor asegurado de \$ 142.000.000, sin deducible y cuyo amparo es el cumplimiento del convenio 648 de 2017, tomador fundación visión y beneficiario municipio de Dosquebradas</p>



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6, por la póliza:

Responsabilidad Civil Servidores Públicos N°55-01-101000100, expedida por SEGUROS DEL ESTADO, con fecha 09/07/2018 con una vigencia desde 06/07/2018 hasta 16/10/2019 con prórrogas, amparo contratado perjuicio patrimonial por un valor asegurado de \$1.000.000.000 sin deducible ni coaseguro, la entidad amparada y beneficiaria es el Municipio de Dosquebradas.

ASUNTO

La Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda de la Contraloría General de la República en ejercicio de la competencia establecida en la Constitución Política de Colombia artículos 267, 268 numeral 5 modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019; Ley 610 de 2000; Ley 1474 de 2011, Resolución Orgánica N°6541 de abril 18 de 2012, modificada por la Resolución N°0025 de 06 de febrero de 2019 y la Resolución N°0748 de 26 febrero de 2020, procede a proferir Fallo de responsabilidad fiscal dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario 2019-0774, con ocasión del daño patrimonial sufrido por el municipio de Dosquebradas.

COMPETENCIA

Esta Gerencia es competente para conocer del asunto en ejercicio de lo establecido en el artículo 267 y el artículo 268 de la Constitución Política de Colombia modificados por los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, que establece la competencia asignada a la Contraloría General de la República para vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Así mismo, de acuerdo con la Ley 610 de 2000 en concordancia con la Ley 1474 de 2011, la Resolución Orgánica No. 6541 de abril 18 de 2012, reformada por la Resolución Orgánica No. 0025 de 06 de febrero de 2019 y la Resolución Organizacional N°0748 de 26 de febrero de 2020, por medio de la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República. En el numeral 7° del Artículo 3 de la resolución citada, se establece que a las Gerencias Departamentales Colegiadas les corresponde conocer, tramitar y decidir el proceso de responsabilidad fiscal.

ANTECEDENTE

A través de radicado 2018IE0100591 del 19 de diciembre de 2018, se traslada a la Colegiatura el hallazgo fiscal N°22 recursos del sistema general de participaciones Municipio de Dosquebradas vigencia 2017.¹

Mediante auto N°003 del 28 de febrero de 2019 se dio inicio a la indagación preliminar N° ANT_IP-2019-00139.²

¹ Carpeta 1. Folios 1-7

² Carpeta 1 folios 23-33



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Por auto N°009 del 23 de agosto de 2019 se cerró la indagación preliminar y se promovió la apertura del proceso de responsabilidad fiscal PRF-2019-0774.³

HECHOS

La irregularidad reportada en el hallazgo No. 22 relaciona los presuntos sobrecostos en que incurrió el Municipio de Dosquebradas con la celebración del convenio de asociación N°648 de 2017 celebrado con la Fundación Visión y las deficiencias percatadas en la ejecución de este.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Como fundamentos de derecho, se invocan las siguientes normas y decisiones jurisprudenciales:

- **Constitución Política de Colombia** en sus **artículos 267 y 268 numeral 5°**, los cuales prescriben que la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República, y que es atribución del Contralor establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
- **Ley 42 de 1993**, donde se establece la organización del control fiscal financiero y organismos que lo ejercen, disponiendo en su artículo 49 que la Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración.
- **Decreto Ley 267 de 2000**, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República.
- **Ley 610 de 2000**, a través de la cual se fija el trámite de las indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal.
- **Ley 1474 de 2011**, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, modificando parcialmente la Ley 610 de 2000.
- **Resolución Orgánica N.º 6541** de 18 de abril de 2012, por la cual se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y trámite del control fiscal micro, el control fiscal posterior excepcional; la atención de quejas y denuncias ciudadanas; la Indagación Preliminar Fiscal; el proceso de Responsabilidad Fiscal y el proceso de Jurisdicción Coactiva y el Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474 de 2011.
- **Resolución Organizacional 748 del 26 de febrero de 2020**, por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de

³ Carpeta 1 folios 114-130



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

- La Corte Constitucional, en Sentencia C-374 de 1995, señala respecto del Control Fiscal que: “constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquella y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las Contralorías...”.

Fundamentos de derecho en que se basó el Hallazgo y la Indagación Preliminar:

- Artículos 2°, 209, 267, 268 numeral 5° de la Constitución Política de Colombia.
- Artículo 3 Ley 489 de 1998.
- Artículo 23 Ley 80 de 1993.
- Ley 610 de 2000.
- Ley 1474 de 2011.
- Decreto Único Reglamentario N°1082 de 2015 de la contratación estatal.
- Decreto 555 de 2013, manual de contratación Dosquebradas.
- Convenio de asociación N°648 de 2017.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD AFECTADA

El municipio de Dosquebradas con NIT 800.099.310-6, es un ente territorial de carácter público, ubicado en segunda categoría, dotado de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica.

Se encuentra representado actualmente por el señor ROBERTO JIMÉNEZ NARANJO, alcalde Municipal. La administración municipal se encuentra ubicada en la AV Simón Bolívar N°36-44 CAM – Dosquebradas.

RELACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA

Como tales obran los allegados al expediente con la Indagación Preliminar ANT-IP-2019-00139 las cuales se relacionaron en el auto N°003 del 28 de febrero de 2019 y en el auto de cierre N°009 del 23 de agosto de 2019.

1. PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

A. DOCUMENTALES

1. Radicado 2021ER0057572 del 07/05/2021, se adjunta póliza RC Servidores públicos vigencia 2019. Folios 199-200.
2. Correo electrónico de fecha 21/06/2021, informan lugar de ubicación de población privada de la libertad de los presuntos responsables. Folios 208-211.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

3. Radicado 2022ER0194501 del 18/11/2022, Municipio allega certificación de reintegro de sumas de dinero por parte del señor Alfredo Castañeda Rodas. Folios 228-232.
4. Correo electrónico fecha 12/12/2022, se adjunta preacuerdo suscrito entre la fiscalía y el señor CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ. Folios 241-250.
5. Radicado 2023ER0020577 del 10/02/2023, rama judicial allega títulos judiciales, consignación realizada por el señor CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ en virtud de preacuerdo. Folios 256-259.
6. Radicado 2023ER0082001 del 12/05/2023, certificación de la transferencia bancaria realizada por el Municipio de la cuenta del DTN, por valor de \$20.257.500. Folios 310-312.
7. Escrito de fecha 02/06/2023, Consultorio Jurídico designa estudiante como apoderado de oficio. Folios 322-324.
8. Acta de fecha 22/06/2023, posesión apoderada de oficio de la Fundación Visión. Folio 331.
9. Radicado 2023ER0116779 del 04/07/2023, seguros del estado, anexa póliza Rc 55-01-101000100, clausulado y certificado de cámara de comercio. Folios 341-342 y cd folio 355.
10. Escrito de fecha 29/06/2023, Liberty seguros allega copia póliza de cumplimiento N° 2806931 y clausulado. Folios 345-354.
11. Radicado 2023ER0127001 del 17/07/2023, Municipio de Dosquebradas solicita prórroga para dar respuesta. Folio 356-357.
12. Radicado 2023ER0136831 del 02/08/2023, municipio allega comprobantes de pago del convenio 648 de 2017. Folios 358-360.

B. TESTIMONIALES

13. De fecha 05 de mayo de 2021, diligencia de la señora JENNIFER LONDOÑO RIVERA, identificada con número de cédula 1.087.984.864. folio 196.

PRUEBAS PERIODO PROBATORIO DESPUÉS DE IMPUTACIÓN

- Condicionados aplicables a las pólizas: No. 55-01-101000100, No. 55-01-101000033, No. 55-01-101000047, No. 55-42-101000326 y No. 55-42-101000361. FI 578 cd.
- Carátulas aplicables a las pólizas: No. 55-01-101000100, No. 55-01-101000033, No. 55-01-101000047, No. 55-42-101000326 y No. 55-42-101000361. FI 578 cd.



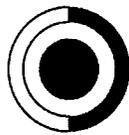
GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

- Soportes de pago del PRF 2018 00669 de la Contraloría General de la República Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda que agotó las Pólizas No. 55-42-101000326 y No. 55-42-10100036. Auto de Archivo por pago. Fl 578 cd.
- Copia de la póliza de manejo global a favor de entidades estatales N° 55-42-101000361, identificada internamente por ALLIANZ SEGUROS como póliza 22115001/0, con vigencia desde el 15 de junio de 2017 hasta 15 de junio de 2018, expedida por Seguros del Estado con coaseguro de Allianz. Fls 503-577.
- Copia del comprobante de pago de depósitos judiciales de Banco Agrario de Colombia con fecha 09 de junio de 2022 por valor de \$ 36.000.000.000 depositados por concepto del pago del fallo con responsabilidad fiscal N° 002 del 15 de febrero de 2022 emitido dentro del proceso 2018-00669. Fls 503-577.
- Certificado de disponibilidad del valor asegurado por la Póliza global a favor de entidades estatales N° 55-42-101000361 en la que se evidencia la disminución del valor asegurado. Fls 503-577.
- Radicado 2024IE0071699 del 04 de julio de 2024 emitido por la Dirección Financiera de la Contraloría General de la República. Folio 639.

ACTUACIONES

A. PROCESALES

- Auto N° 009 del 23 de agosto de 2019, apertura del proceso de responsabilidad fiscal PRF-2019-0774. Folio 114-130. *WMA*
- Auto N° 019 del 31 de enero de 2020, reconoce personería. Folio 166.
- Auto N° 020 del 31 de enero de 2020 fija fecha para diligencias de exposición libre y espontánea. Folio 168.
- Auto N° 179 del 13 de noviembre de 2020, fija fecha para diligencia testimonial. Folio 189.
- Auto N° 097 del 23 de marzo de 2021, fija fecha y hora para diligencia testimonial. Folios 192-193.
- Auto N° 003 del 15 de junio de 2021, reasigna directivo de conocimiento. Folio 203-206.
- Auto N° 079 del 07 de abril de 2022, designa apoderado de oficio para la FUNDACIÓN VISIÓN. Folio 219-220. *A*
- Auto N° 201 del 31 de octubre de 2022, decreta pruebas. Folios 224-226.
- Auto N° 015 del 30 de enero de 2023, incorpora y decreta pruebas. Folios 238-240.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

- Auto N° 01 del 21 de enero de 2023, reasigna conocimiento del proceso. Folios 260.
- Auto 004 del 22 de febrero de 2023, cesación de la acción fiscal y archivo del proceso. Folios 261-269.
- Auto URF2-0447 del 13 de abril de 2023, se resuelve grado de consulta dentro del proceso. Folios 295-304.
- Auto N° 074 del 25 de abril de 2023, de obediencia a lo ordenado por el superior y decreto de pruebas. Folios 305-307.
- Auto N° 110 del 07 de junio de 2023, designa apoderado de oficio. Folios 326-327.
- Auto N° 116 del 13 de junio de 2023, decreta pruebas. Folios 328-330.
- Auto N° 009 del 27 de septiembre de 2023, vincula tercero civilmente responsable. Folios 363-378.
- Auto N° 197 del 23 de octubre de 2023, que decreta ampliación versión libre y deniega pruebas. Fls 379-381.
- Auto N 225 del 14 de noviembre de 2023, fija fecha para ampliación de versión libre. Fls 384.
- Auto N° 259 del 20 de diciembre de 2023, reconoce personería. Fl 399.
- Auto N° 010 del 18 de diciembre de 2023. imputación de responsabilidad fiscal. Fls 429-448.
- Auto N° 025 del 28 de febrero de 2024, designa apoderado de oficio para FUNDACIÓN VISIÓN y ALFREDO CASTAÑEDA RODAS Fls. 538-584.
- Auto N° 057 del 09 de abril de 204, resuelve solicitud de nulidad y la niega. Fls 614-620.
- Auto N° 070 del 29 de abril de 2024, designa apoderado de oficio. Fls 629-630.
- Auto N° 067 del 25 de abril de 2024, decide recurso de reposición y niega apelación. Fls 631-634.
- Auto N° 007 del 23 de mayo de 2024 abre etapa período probatorio. Fls. 635-638.

Suspensión de términos

- Resolución reglamentaria ejecutiva 067 del 13/03/2020 por el cual se suspenden términos. Folio 187.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

- Resolución reglamentaria ejecutiva número 063 del 16/03/2020 por la cual se suspenden términos dentro del proceso de responsabilidad fiscal a partir del 16 de marzo hasta el 31/03/2020. Folios 188-189.
- Resolución reglamentaria 064 de 2020 por la cual se suspenden términos dentro de los procesos de responsabilidad fiscal a partir del 01/04/2020 y hasta tanto, pero aún está vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de salud. Folio 190.
- Resolución reglamentaria 068 del 2020 por la cual se corrige la fecha de expedición de la resolución reglamentaria ejecutiva 0672 1020. Folio 191.
- Resolución reglamentaria 070 del 01/07/2021 por el cual se reanudan los términos dentro de los procesos de responsabilidad fiscal a partir del 15/07/2020. Folio 201.
- Resolución N° 0101 del 23 de diciembre de 2021, suspende términos los días 24 y 31 de diciembre folios 349.
- Resolución N° 0107 del 26 de abril de 2022, suspensión de términos los días 11,12 y 13 de abril. Folios 357.
- Resolución N° 0109 del 06 de mayo de 2022, suspende términos en la Gerencia Risaralda los días 06, 9,10,11,12 y 13 de mayo. Folios 641.
- Resolución N° 0119 del 22 de diciembre de 2022, suspende términos los días 23 y 30 de diciembre de 2022.
- Resolución N° 0123 del 28 de marzo de 2023, suspende términos los días 3 a 5 de abril de 2023. Folios 641.
- Resolución reglamentaria 129 del 08 de marzo de 2024, suspensión de términos el 26 y 28 de marzo de 2024. Folios 641 cd.
- Resolución ejecutiva 0131 del 12 de julio de 2024, suspensión de términos el 15 de julio de 2024. Folios 641 cd

10/10/24

Medidas cautelares

- Auto N° 002 de fecha 19 de mayo de 2023, por medio del cual se decretan medidas cautelares. Folios 17-20.⁴

Notificaciones derivadas del auto de imputación

A los investigados:

Alfredo Castañeda Rodas, citación 2024EE0002005 del 10/01/2024, notificación por aviso del 31 de enero de 2024. Folios 449-450.

⁴ Cuaderno de medidas cautelares y búsqueda de información patrimonial PRF-2019-0774



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Carlos Elías Márquez Valencia, citación 2023EE0229306C3 del 28/12/2023. Notificación electrónica Fls. 473-475.

A los terceros civilmente responsables:

Seguros del Estado, citación 2023EE0229306C1 del 28/12/2023. Notificación electrónica. Folios 454-458.

Liberty seguros, citación 2023EE0229306C1 del 28/12/2023. Notificación Electrónica. folios 460-464.

Allianz seguros, citación 2023EE0229306C1 del 28/12/2023. Notificación electrónica. Fls. 500-502.

Apoderados de oficio:

Santiago Otálvaro Montes, apoderado de la FUNDACIÓN VISIÓN, citación 2023EE0229306C4 del 28/12/2023. Notificación electrónica. Fls 468-472.

María Fernanda Rincón Toro, apoderada de la FUNDACIÓN VISIÓN, citación 2024EE0045997 del 12/03/2024. Notificación electrónica. Fls 601-603.

Danny Niño Salazar, apoderado del señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS. Notificación personal de fecha 01/03/2024. Folios 608-612.

Argumentos de defensa

De acuerdo con constancia de fecha 23 de febrero de 2024 y del 03 de abril de 2024, emitida por la Secretaría común de la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, se presentaron los siguientes. Folio 582 y 613.

• De los imputados

Escrito con fecha 15/03/2024 descargos del señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, presentados por su apoderado de oficio el estudiante Danny Niño Salazar. Fls 610-612.

Escrito con fecha 29/01/2024, descargos del señor CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA. Folios 476-499.

Escrito con fecha 02/04/2024, descargos de la FUNDACIÓN VISIÓN presentados por su apoderado de oficio estudiante María Fernanda Rincón Toro. Fls 604-607.

• Del tercero civilmente responsable

Escrito con fecha 03/01/2024 presentados por el abogado JUAN CARLOS ZULUAGA MAESE, apoderado de LIBERTY SEGUROS Folios 463-467.

La compañía SEGUROS DEL ESTADO a través de su apoderada general presentó escrito de descargos con fecha 12/01/2024. Folios 578 cd.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Documento de fecha 15/01/2024 presentado por el abogado GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, apoderado de ALLIANZ SEGUROS. FIs. 503-577

Interposición de nulidades

Estando dentro del término para la presentación de los descargos los apoderados de las aseguradoras ALLIANZ y SEGUROS DEL ESTADO, interpusieron nulidad en contra del auto N°010 del 18 de diciembre de 2023 y que corresponde al auto de imputación, la Colegiatura a través de auto N°057 del 09 de abril de 2024⁵, denegó la nulidad impetrada, y resolvió recurso de reposición y negó la apelación por auto N°067 del 25 de abril de 2024.⁶

CONSIDERACIONES

En desarrollo del mandato constitucional que atribuye la facultad al Contralor General de la República de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal⁷ se expidió la Ley 610 de 2000 que reguló el Proceso de Responsabilidad Fiscal y se estableció los elementos que configuran la misma.

En tales disposiciones, se indica que el proceso de 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 la responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.⁸

El artículo 5 de la Ley 610 de 2000, consagra los elementos de la responsabilidad fiscal. Los cuales son: una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o quien *con ocasión de la gestión fiscal*⁹ realice actos que sean determinantes en la producción del daño patrimonial al Estado; un daño patrimonial y el nexo causal entre los dos elementos anteriores.

De lo que se desprende, que única y exclusivamente se podrá endilgar Responsabilidad Fiscal, cuando concurren los tres elementos antes citados, pues en caso contrario se deberá dar aplicación a lo previsto en el artículo 47 ibidem y la decisión a adoptar será de Archivo. inv-04

Para mayor ilustración, se precisarán los conceptos de los elementos integrantes de la responsabilidad fiscal: Q

DAÑO:

El artículo 6° de la Ley 610 de 2000 define como daño patrimonial al Estado:

⁵ Carpeta 3 folios 614-620

⁶ Carpeta 3 FIs 631-634

⁷ Artículo 268 de la Constitución Nacional, modificado por el Acto Legislativo No 04 de 2019

⁸ Artículo 4° de la Ley 610 de 2000

⁹ Sentencia C-840-01 del 9 de agosto de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería 'bajo el entendido de que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal'.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

"ARTÍCULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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."

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

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

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

En este orden de ideas, para atribuir Responsabilidad Fiscal en cabeza de un servidor público o particular, es indispensable que esté demostrada la existencia de un daño al erario, cierto, cuantificable, anormal, especial y con arreglo a su real magnitud.

CULPA GRAVE O DOLO:

El detrimento que se causa al Patrimonio Público, por actos u omisiones en ejercicio de una gestión fiscal¹⁰, debe ser consecuencia de una gestión antieconómica, ilegal, ineficiente o ineficaz, que atente o vulnere los principios rectores de la Función Administrativa contemplados entre otros en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), los contenidos en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000. En términos generales es el incumplimiento de los cometidos estatales, particularizados en el objeto social, de gestión, contractual, operacional, ambiental (si hay lugar a ello) de la entidad.

La culpabilidad (dolo o culpa grave) hace referencia al actuar o proceder del servidor público o del particular que por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna o una gestión que no cumple con los cometidos y fines esenciales del Estado, ocasiona el daño patrimonial. Esta se entiende como la acción u omisión del servidor o particular, es decir, hace referencia a la conducta que se afirma, causa el daño a la entidad.

La Responsabilidad Fiscal sólo puede ser consecuencia del actuar doloso o gravemente culposo de los gestores fiscales o de quienes, con ocasión a esa gestión

¹⁰ Artículo 3º Ley 610 de 2000



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

fiscal, contribuyan en la configuración de un detrimento patrimonial al Estado, sean servidores públicos o particulares.

UN NEXO CAUSAL ENTRE EL DAÑO Y LA CONDUCTA:

El nexo causal entre la conducta dolosa o gravemente culposa del sujeto que realiza gestión fiscal y el daño patrimonial se orienta a establecer que, para efectos del proceso de responsabilidad fiscal, se hace necesario que el servidor público o el particular produzcan daño fiscal con dolo o culpa grave, y lo hagan sobre bienes, rentas o recursos que se hallen bajo su esfera de acción en virtud del respectivo título habilitante.

Así, entre la conducta y el daño debe existir una relación determinante y condicionante de causa - efecto, de manera que el daño ocasionado al erario sea el resultado de un comportamiento activo u omisivo del gestor fiscal.

ACREDITACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

DEL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO Y SU CUANTIFICACIÓN

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

Así tenemos como TAMAYO Jaramillo, Javier lo define como "...el menoscabo a las facultades jurídicas que tiene una persona para disfrutar un bien patrimonial o extramatrimonial. Ese daño es indemnizable cuando en forma ilícita es causado por alguien diferente de la víctima"¹¹; mientras que el profesor DE CUPIS, A. señala que el daño no es más que un "...perjuicio, es decir, aminoración o alteración de una situación favorable"¹². Por su parte, el tratadista HENAO Pérez, Juan Carlos lo identifica como "...la aminoración patrimonial de la víctima"¹³.

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

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

Así, se requiere de un sujeto cualificado para su producción, ya que debe ser causado por la conducta atribuible a una persona servidor público o particular que realiza actos

¹¹ TAMAYO JARAMILLO, Javier. *Tratado de responsabilidad civil*. Vol. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 326.

¹² DE CUPIS, A. El daño. *Teoría general de la responsabilidad civil*, cit., p. 81.

¹³ HENAO PÉREZ, Juan Carlos. *El daño*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 84.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

de gestión fiscal o que contribuyan al detrimento al patrimonio público (Artículo 6º Ley 610 de 2000).

Así mismo, la acción dañosa, debe recaer única y exclusivamente sobre los bienes o intereses patrimoniales del Estado, escapando a su examen el menoscabo que sufran otros recursos que no sean los públicos.

De lo anterior, se sigue que el sujeto pasivo del daño sea el Estado, concebido este como persona jurídica en cuanto sujeto de derechos y obligaciones, respecto del cual y por esa condición, sólo es posible indemnizar el daño patrimonial o físico, y no el extrapatrimonial o moral¹⁴.

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

El daño tiene como características, la de ser cierto, esto es, que sea objetivamente verificable¹⁵, en relación inversamente proporcional con el denominado daño eventual, el cual no es indemnizable¹⁶; que sea especial, en relación con su origen; anormal, al no tomar en cuenta el desgaste natural de las cosas producto del paso del tiempo, y cuantificable por valorar económicamente el costo del perjuicio.

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

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

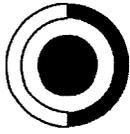
"De los tres elementos anteriores, el daño es el elemento más importante. A partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal. Si no hay daño no puede existir responsabilidad. Con esta lógica, el artículo 40 de la ley 610 dispone que el proceso de responsabilidad fiscal se apertura cuando se encuentra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

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

¹⁴ Sobre este asunto la jurisprudencia ha precisado que: "...en lo que atañe al reconocimiento de perjuicios morales subjetivos cuya condena impuso el a quo, considera la Sala que la misma resulta improcedente, pues si se tiene en cuenta que este tipo de daño es aquél que "...incide en el ámbito particular de la personalidad humana en cuanto toca sentimientos íntimos tales como la pesadumbre, la aflicción, la soledad, la sensación de abandono o de impotencia que el evento dañoso le hubiese ocasionado a quien lo padece..." vivencias que "...varían de la misma forma como cambia la individualidad espiritual del hombre..." (12), es fácil concluir que esta clase de perjuicios no puede predicarse de una persona jurídica, invulnerable a estos sentimientos, que son los que en últimas abren paso al reconocimiento de esta clase de perjuicios" (Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá-Sala Civil, calendada el 13 de septiembre de 2010, M. P. Dr.: Manuel Alfonso Zamudio Mora, Proceso No. 110013103040200300577 01).

¹⁵ En profesor Tamayo señala que existe certeza del daño "...cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante" (TAMAYO JARAMILLO, Javier. *Tratado de responsabilidad civil*. Vol. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 339).

¹⁶ Sobre el llamado daño eventual el profesor Henao ha señalado que ocurre cuando existe "certeza de que el daño no se produjo ni se producirá, razón por la cual se califica de eventual, porque no se puede asegurar que hay aminoración patrimonial (...) Se puede entonces afirmar que el perjuicio es cierto cuando la situación sobre la cual el juez va a pronunciarse le permite inferir que se extenderá hacia el futuro, y que es eventual cuando la situación que refleja "el perjuicio" no existe ni se presentará luego" (HENAÓ PÉREZ, Juan Carlos. *El daño*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 139).



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

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

Allí mismo se afirma:

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

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

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

En el mismo concepto se manifestó:

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

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

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



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Como fuera argumentado en el acápite **DETERMINACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL** en el Auto 010 del 18 de diciembre de 2023¹⁷ por el cual se profiere imputación de responsabilidad fiscal, se precisaron las circunstancias consideradas por esta instancia para configurar este elemento de la responsabilidad fiscal. En lo que respecta al estudio del daño y las anomalías que generaron este se establecieron las que a continuación se transcriben:

“Sobre el tema de la adición realizada al convenio 648 de 2017, se encuentran irregularidades en torno a la fijación de costos para las actividades y en la ejecución de aquellas, las cuales fueron expuestas en el auto de apertura N.º 009 del 23 de agosto de 2019¹⁸, por el cual se cierre una indagación preliminar y se da inicio al proceso de responsabilidad fiscal, así:

Hecho irregular N° 1: *“Con la actividad N°7 y valor establecido por la Entidad, se evidenció un sobrecosto estimado \$49.708.750, obtenido por la comparación de precios de mercado realizada por la CGR, a través de promedio de tres cotizaciones con diferentes empresas, con la información y las mismas características señaladas en el contrato” (...) El sobrecosto encontrado en el convenio de asociación N° 648 de 2017 en cuanto al proceso de esterilización y conexos es de \$ 17.982.500*

Valor que se extrajo del promedio arrojado por las cotizaciones, multiplicado por el número de unidades a realizar así:

Valoración pre quirúrgica	Esterilización e implementos médicos	Exámenes pre quirúrgicos (pruebas de laboratorio hemograma)
13.966 * (225)	155.000 * (200)	33.333 * (225)
\$ 3.142.500	\$ 31.000.000	\$ 7.500.000

Hecho irregular 6 *“Se evidenció en el acta de pago parcial N° 8, que, de la actividad de esterilizaciones, no existe soporte de los exámenes prequirúrgicos practicados a 43 animales intervenidos, los cuales tienen un costo individual de \$50.000, generando un mayor valor pagado de \$2.150.000, por exámenes sobre los cuales no existe registro de su existencia”(...) teniendo en cuenta el valor unitario pagado por examen en virtud del convenio de asociación, esto es \$ 50.000, multiplicado por el número de exámenes pagados y que no se encuentran pruebas de la práctica de los mismos (29), el daño al patrimonio público para este ítem es la suma de **un millón cuatrocientos cincuenta mil pesos (\$ 1.450.000).***

Hecho irregular N° 7 : *“ En el acta de pago final N° 8 del convenio N° 648 de 2018 (sin folio), se logró determinar a través de llamadas de telefónicas que cinco de los reportados en el informe como beneficiarios de esterilizaciones, no recibieron ese tipo de servicios por parte del contratista, correspondientes a las historias clínicas N° 204, 352, 358, 363 y 360, actividades que fueron canceladas y que tuvieron un valor de \$165.000 por esterilización y \$50.000 por exámenes pre quirúrgicos, detrimento que asciende a \$1.075.000”. (...) Con base en lo anterior y en valor asignado a cada procedimiento quirúrgico (\$ 165.000) multiplicado por el número de procedimientos no practicados (5), **el detrimento al patrimonio del Estado para este ítem es de ochocientos veinticinco mil pesos (\$ 825.000).**”*

Mediante auto N°197 del 23 de octubre de 2023¹⁹ se decretó la ampliación de la versión libre de los presuntos responsables y realizó pronunciamiento sobre petición de pruebas, dentro del contenido del auto se indicó que a los investigados no se les indagó sobre deficiencias percibidas en esta averiguación fiscal en relación con la ejecución de algunas actividades presupuestadas, pactadas y pagadas en el convenio

¹⁷ Visible a folios 429-448 del expediente

¹⁸ Folios 114-130

¹⁹ Folios 379-381



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

de asociación N°648 de 2017 (entrega de recordatorios, refrigerios entre otros). Dichas ampliaciones se llevaron poniéndosele de presente a los investigados que:

Como "producto de las pruebas decretadas y practicadas dentro de la etapa procesal, se encuentran otras deficiencias, no solo en relación con otros ítems de la adición, si no con un ítem propuesto desde los estudios previos; las anomalías que acrecientan las irregularidades ya analizadas en el auto de apertura que giran en torno al convenio 648 de 2017, son:

Se identifica un mayor valor pagado que no se encuentra justificado o mínimamente analizado por los servidores públicos que tenía la obligación de hacerlo, como lo es por ejemplo pactar como ítem adicional la "Coordinación apoyo logístico (papelería, lapiceros, anchetas, bolsas heces, tablas, camisetas)", por un valor de \$10.000.000, mismos de los cuales no se encuentran soporte de entrega o de uso de estos o relación hacia qué actividades iban dirigidos o en cuales fueron utilizados

De igual forma y con relación a la adición, para los ítems de refrigerios (\$1.250.000) y de recordatorio para los animales (\$15.000.000) , amén de lo expuesto tampoco se encuentra pruebas de ejecución o soportes de la entrega para los dos, además sobre los elementos de recordatorio para animales, hay que mencionar no se describe o se evidencia en ningún documento del expediente contractual que comprendían estos por ejemplo si eran juguetes, placas, snacks entre otros y menos como calcularon el valor unitario para aquellos.

Del mismo modo y con relación al ítem recordatorios sensibilizaciones (\$8.948.560), consignado en los estudios previos y que fue pactado como una de las actividades derivadas del objeto convenio, no se encuentran los soportes de entrega de estos ni tampoco se relacionan los beneficiarios o número de personas que recibieron aquellos o actas, planillas o similares donde conste tal situación."

La sumatoria del detrimento se visibiliza de la siguiente forma:

a. H. 1. Sobrecostos en la actividad N°7 proceso de esterilización y conexos	\$ 17.982.500
b. H.6. Ausencia de soportes exámenes pre quirúrgicos	\$ 1.450.000
c. H.7. procedimientos no practicados	\$ 825.000
d. Mayor valor pagado	\$ 10.000.000
e. Sin soporte de ejecución	\$25.198.560
TOTAL (a+b+c+d+e)	\$ 55.456.060

En los argumentos presentados por el señor Carlos Elías Márquez²⁰ en oposición al auto de imputación, manifestó que no se hizo relación a lo largo de dicha providencia a la ampliación de versión libre rendida por aquel dentro del proceso, y aunque le asiste razón al investigado al señalar que esta Colegiatura omitió relacionar específicamente en el respectivo acápite lo relativo con las explicaciones dadas en dicha diligencia, esto no es impedimento para hacer lo propio en esta etapa procesal y traer a colación aquellos además de efectuar el respectivo análisis.

En atención a dichas ampliaciones²¹, en su turno el señor Alfredo Castañeda explicó que se hizo una adición, en noviembre de 2017 teniendo en cuenta que se iba a hacer una caminata canina, refirió que dicha actividad para el Municipio se estableció por acuerdo municipal, creo que se corrió para noviembre para tener tiempo de tener recursos para esa actividad, trajo a colación que ese día se encontraba en un Consejo Nacional de Seguridad en las instalaciones del Cámara de Comercio de Dosquebradas, sitio que es cercano al lugar donde se realizaría el evento animalista, refirió que al llegar al centro comercial el progreso pudo evidenciar alrededor de 20

²⁰ FIs 476-499

²¹ FIs 396-397 y 398 cd



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

carpas una tarima y un lugar donde a cada animalito le entregaban una cobija a otros camas de forma circular, bolsas para las heces, bolsas con comida, parecía como un kit para los animalitos, insistió que hubo mucha logística alrededor del evento, y que existen evidencias fotográficas que dan cuenta del asunto.

Con relación a los refrigerios narró que estaba compuesto por un jugo de cajita y un pastel de pollo; afirmó que la adición se dio para realizar la actividad que refiere y argumentó el no tener claridad de la cantidad de cosas que se entregaron o a quienes, esto dado el carácter masivo de la actividad, adujo que es de su conocimiento *que existen fallas de los soportes de los informes pero que el más llamado a verificar los soportes de ejecución era el entonces supervisor del convenio.*

A su vez, el señor CARLOS ELIAS MÁRQUEZ, en ampliación de versión libre llevada a cabo los días 21 y 27 de noviembre de 2023²², indicó que la adición se suscitó con el fin de cubrir lo propio para la quinta caminata canina llevada a cabo en el Municipio de Dosquebradas, jornada que de acuerdo con el Acuerdo 023 del 05 de diciembre de 2012 el cual dicta los lineamientos para la tenencia responsable de mascotas en dicha entidad territorial debe llevarse a cabo cada año, reiteró insistentemente que fue participe de dicho evento y que efectivamente hubo entrega de souvenirs, refrigerios y uso de logística, pero que no puede afirmar o desvirtuar la cantidad de aquellos, agregó que existe material fotográfico en el cual se puede evidenciar aquella jornada. Realizó que la adición no modificó la cláusula segunda del convenio por tanto en aquella no se pactaron obligaciones adicionales, explicó respecto a la fecha de firma de dicho documento(28 de noviembre de 2017) misma no corresponde al tiempo en el que se llevó la caminata canina (07 de octubre) y agregó que la tabla de discriminación de valores y cantidades para la adición no la conocía, que presuntamente fue alterado el contenido de dicha adición y que esta anomalía la puso en conocimiento de la Fiscalía esto en razón a proceso penal que se adelanta en su contra por los hechos relativos entre otros al convenio que se investiga en este proceso; además de lo anterior, afirmó desconocer el por qué la adición se firmó en noviembre si los recursos en su convencimiento estaban destinados a apoyar en parte las actividades de la quinta jornada de la caminata que se realizó en octubre.

Presentó su inconformidad con relación a lo establecido respecto a las demás irregularidades exhibidas por este ente de control, sintetizando que reconoce que hubo inconvenientes en el momento de adelantar la supervisión del convenio 648 de 2017, y que en dicho año procuró hacer lo mejor posible dada la carga de trabajo que presentaba, alegó que en el acta parcial 7 se realizó el pago del dinero de la adición (actividades octubre – noviembre) y que las actividades se llevaron a cabo de acuerdo a la revisión adelantada a los informes que presentaba el contratista.

A lo anterior, es imperante resaltar que, aunque la adición hecha al convenio 648 de 2017, no contempló dentro de su justificación el desarrollo de la caminata canina, si existen indicios que, parte de estos dineros fueron usados en aquella, pese a que en los informes del contratista no se hizo alusión a dicha situación; tanto el ordenador del gasto como el supervisor del convenio dan cuenta de aquello, lo que además es evidenciable en las diferentes páginas de noticias locales del municipio de Dosquebradas²³ para la fecha de los hechos, en las cuales se observa una participación activa de la Fundación Visión, se denota además la logística desplegada y la entrega de regalos, inclusive en el testimonio rendido por la señora JENNYFER

²² Folio 398 cd

²³ <https://www.youtube.com/watch?v=INMIPbc71ME?feature=shared>- <https://www.facebook.com/share/v/GBpiJZkEwZxFpsC1/?mibextid=jmPrMh>



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

ANDREA VASCO TORO²⁴, aquella indicó que participó en la logística de la caminata canina, persona que en el material videográfico²⁵ aparece constantemente informando sobre las actividades realizadas por el asociado contratista.

Más allá de estas afirmaciones no se encuentra material probatorio que señale exactamente si hubo o no menoscabo con relación a los ítems del mayor valor pagado en actividad de “Coordinación apoyo logístico (papelería, lapiceros, anchetas, bolsas heces, tablas, camisetas)”, por un valor de \$ 10.000.000, refrigerios (\$ 1.250.000) y de recordatorio para los animales (\$ 15.000.000), pues de acuerdo con la cronología de los sucesos, dan pie a relacionar aquella situación con presuntos hechos cumplidos, mismos que no salieron a relucir en la adición, pues con la inmersión de la realización de la jornada de caminata canina, estaría integrándose una actividad diferente a la que fue pactada para el objeto contractual, algo que supondría la alteración de su esencia y lo convertiría en otro tipo de negocio jurídico.

Ligado a lo explicado en líneas precedentes y en caso que se insistiera con la presencia de un daño patrimonial al Estado en relación con los puntos de Coordinación apoyo logístico (papelería, lapiceros, anchetas, bolsas heces, tablas, camisetas)”, por un valor de \$10.000.000, de igual forma y con relación a la adición, para los ítems de refrigerios (\$1.250.000), y de recordatorio para los animales (\$15.000.000); este debe ser cuantificable, lo que para los anteriores ítems no es posible, pues hay que partir de la misma concepción del presupuesto de aquella, el cual está representado en una tabla en la que se discriminó la asignación de recursos para cada uno de acuerdo a la cantidad de actividades a ejecutar; no así para el apoyo logístico.

En desarrollo de lo contemplado sobre la existencia del daño una de sus características es que sea cuantificable a su real magnitud, esta traducida como la posibilidad de medir económicamente el menoscabo patrimonial causado el erario, requisito que no se puede cumplir para los ítems señalados en el párrafo anterior, afirmación que encuentra su soporte en lo siguiente:

Lo primero es referente al presupuesto destinado para coordinación, apoyo logístico. A este le fue asignado un valor de \$10.000.000, al cual no le fueron derivados otros datos como por ejemplo: actividades en las que se iba a hacer uso, el número o cantidad de veces que se requería; es decir, no hay datos específicos en los documentos contractuales que permitan concluir esto, además, y con relación a como fue fijado dicho parámetro presupuestal, este se hizo de forma global no desagregada, por tanto, y al acudir por ejemplo a los videos de los canales de noticias locales²⁶ se denotan diferentes carpas alrededor del evento de la caminata canina, o para el caso de las jornadas de sensibilización, esterilización, vacunación en el material fotográfico correspondiente a la ejecución de la adición²⁷, se observa el uso de aquellas.

De acuerdo con lo anterior y dado que la información consignada en la tabla que comporta los valores y las actividades de la adición no permite extraer más datos de los allí contenidos verbigracia el valor del ítem, podría considerarse que este fue ejecutado dadas las pruebas visuales contenidas en material fílmico y fotográfico; pero no se puede hacer un estimativo específicamente del número de carpas ocupadas y

²⁴ Carpeta 1 folio 96

²⁵ Carpeta 1 20190422 Respuesta alcaldía Dosquebradas carpetas anexas N2019ER0038460(37) 2017-12-18-VIDEO-00000150 – folios 53 cd

²⁶ 20190422 Respuesta alcaldía Dosquebradas carpetas anexas N2019ER0038460(37) 2017-12-18-VIDEO-00000150 – folio 53 cd

²⁷ 20190422 Respuesta alcaldía Dosquebradas carpetas anexas N2019ER0038460(37) folio 53 cd



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

usadas en las diferentes actividades versus lo planteado en la necesidad de la adición puesto porque son características que no se tuvieron en cuenta a la hora de justificar aquella, por tanto cualquier cuantificación que proceda a hacer esta Colegiatura para determinar el valor del detrimento no correspondería al quantum o a la magnitud económica de aquel, recordando además que debe tenerse en cuenta que existen soportes que permiten deducir que la administración tuvo un beneficio en el desarrollo de las actividades en consecuencia al insistir en la cuantificación del daño de una manera que para el caso no es posible podría adentrarse aquel en la permisividad de un enriquecimiento injustificado a favor del Estado.

Siguiendo el hilo del análisis, se encuentran barreras en cuanto a la posibilidad de medir económicamente el detrimento señalado para los elementos de recordatorios para animales y refrigerios, afirmación que se basa en no solo la versión libre de los vinculados señores Alfredo Castañeda y Carlos Elías Márquez respecto a las entregas de estos elementos en la jornada de la caminata canina; si no en las evidencias fotográficas y de videos que se señalaron en párrafos anteriores, en los que se logra notar la entrega de regalos y/o anchetas a los propietarios de las mascotas participantes de la jornada.

Si bien es cierto las dos actividades se encuentran desagregadas en número y valor unitario, dada la forma como fueron entregados aquellos elementos ya que no se encuentra dentro del informe del contratista el listado de beneficiarios, así como no es posible de acuerdo a las fotografías realizar una proyección de cuantos refrigerios, anchetas y/o recordatorios para los animales fueron recibidos por la comunidad partícipe de las jornadas, lo que trae como consecuencia para este caso que no sea posible acreditar la existencia del daño pues para ello debe ser este por lo menos cuantificable.²⁸

A manera de cierre, se trae a colación pronunciamiento del Consejo de Estado respecto al daño y es que para declarar la responsabilidad fiscal es *"indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto, es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable"*²⁹. Con base en lo expuesto, esta Colegiatura debe indicar que para el caso de los ítems Coordinación apoyo logístico (papelería, lapiceros, anchetas, bolsas heces, tablas, camisetitas), refrigerios y de recordatorio para los animales, no es posible la cuantificación para determinar la afectación del patrimonio del Estado, lo que se traduce en la falta de certeza de aquel.

Con los argumentos de defensa y las oposiciones presentadas por algunos de los vinculados al proceso, y las pruebas que reposan en el expediente se pudo desvirtuar la existencia de un daño cierto para los siguientes puntos: Coordinación apoyo logístico (papelería, lapiceros, anchetas, bolsas heces, tablas, camisetitas)", por un valor de \$ 10.000.000, De igual forma y con relación a la adición, para los ítems de refrigerios (\$ 1.250.000) y de recordatorio para los animales (\$15.000.000).

Empero, similares conclusiones no son posibles trasladarlas a lo relacionado con los *recordatorios sensibilizaciones (\$8.948.560)*, consignado desde los estudios previos y que fue pactado como una de las actividades derivadas del objeto convenio, para los

²⁸ Corte Constitucional Sentencia C-340 de 2007 MP. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C., 9 de mayo de 2007

²⁹ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejera Ponente: María Elizabeth García González Bogotá, D.C., Dieciséis (16) De Marzo De Dos Mil Diecisiete (2017) Radicación Número: 68001-23-31-000-2010-00706-01



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

cuales y de acuerdo con el análisis de las pruebas que reposan en el expediente sobre todo las relativas a los soportes de ejecución del convenio; no se encuentra dentro de aquellas documentales, listados, actas de entrega, ni material fotográfico ni filmico mediante el cual se pueda soportar que aquellos si fueron entregados en los meses de mayo a diciembre de 2017, así mismo ni en la relación de actividades desarrolladas por el asociado o en las actas emitidas por el supervisor avalando el adelanto del convenio se hace relación a la dación o repartición de dichos recordatorios, los cuales debían ejecutarse en las jornadas de sensibilización y entregar a sus participantes componentes como bolsas para heces, bebederos y llaveros, ni siquiera en el testimonio del veterinario³⁰ el cual era uno de los encargados de realizar dichas charlas se puede inferir esto.

El daño patrimonial al Estado respecto al ítem recordatorio sensibilizaciones cumple con las características de ser cierto: pues es notable y comprobable su existencia, anormal: dado que proviene de una gestión fiscal irregular, como quedó expuesto en el auto de imputación; es cuantificable en su real magnitud, en razón a que de acuerdo con el acervo probatorio arrimado y su análisis se concluye que los elementos no fueron entregados, cuantificándose aquel en la suma de dinero pactada para dicha actividad representado en **\$8.948.560**.

Del mismo modo, en lo atinente a lo relacionado con el sobrecosto referente al proceso de esterilización y conexos, valoración y exámenes prequirúrgicos por valor de **\$17.982.500**, esta cuantía fue calculada con base en la respuesta a solicitud de cotizaciones pedidas por este ente de control a establecimientos de comercio de la misma naturaleza de la FUNDACIÓN VISIÓN y cuyas cotizaciones cumplen con las características de tiempo, modo y lugar; luego de promediar aquellas, se denotó que efectivamente existía un sobrecosto que no tiene explicación ni justificación con relación a dicha actividad, valor que fue asumido con recursos del Estado y que representan un daño al patrimonio del Estado, cumpliendo este detrimento con las características que debe predicar el daño, esto es, cierto, anormal, y con el respectivo quantum económico estimado.

Respecto a la cuantificación del menoscabo causado en suma de **\$1.450.000**, este como se advirtió en el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal³¹, está soportado en la revisión documental de las pruebas que avalan la ejecución de la actividad de los exámenes prequirúrgicos presentados por el asociado contratista en sus informes, en el cual se examinó el soporte de realización o en caso de no anexar dicho documento se verificó la lectura del examen prequirúrgico que constaba en la historia clínica o el consentimiento informado, mismo dentro del cual se pudo determinar que pese a que el Municipio realizó el respectivo desembolso por la práctica de exámenes prequirúrgicos para mascotas, no fue realizado en un numero de 29, como se condensó en la siguiente tabla:

³⁰ Testimonio del señor pedro Antonio Gómez llevado. Carpeta 1 folios 100-101

³¹ Auto N° 009 del 23 de agosto de 2019. Folios 114-130



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Folio	N° Inia	Propietario	Cedula	Dirección	Barrio	Teléfono	Mascot		raza	sex		esteril		Soport exam
							Can	Fel		M	H	si	no	
1	1188	909	Yesmin Jaramillo	42144823	Mz 10 casa 13	Girasol	3122064765	x		mestizo	x	x		no
2	1190	910	Lucia Fernanda Zuluaga	1088028398	Mz 10 casa 25	Girasol	3234683005	x		mestizo	x	x		no
3	1192	911	Jhonler arbelsez	1088005394	mz 5 casa 1	panorama 1	3165998460-842990		x	Labrador	x	x		no
4	1194	912	Lorena Vargas	52023154	mz 3 casa 22	millan	3003952992	x		mestizo	x	x		no
5	1196	913	Natalia Castañeda	25181599	Transversal 8 # 27A-21	Santa Isabel	3127155551-9427675	x		mestizo	x	x		no
6	1198	914	Marley Valencia	34042665	Mz 9A casa 12	los reyes	3126064557-9370549	x		mestizo	x	x		no
7	1200	916	Fabian Alexander Gutierrez	1093227422	cra 14 # 35-27	guadalupe	3212681709	x		mestizo	x	x		no
8	1203	917	Jhonatan Sanchez	24720563			3105723720	x		jack russell	x	x		no
9	1204	918	Martha Isabel Giraldo	42016695	cil 41 # 13-11	Buenos Aires	3117516481	x		pooodle	x	x		no
10	1206	919	Olga Patricia Botero	42100076	Mz 12 casa 5	Villa manuela-fraltes	3122344944-3406541	x		pincher	x	x		no
11	1208	920	Jennifer Martínez	1087998298	Manzana M casa 13	Guayacanes	3104164966-3428239	x		pincher	x	x		no
12	1221	925	Luis Gonzaga Rojas	18509846	cille 63 # 23-13	La soledad	3004899649-9284206	x		mestizo	x	x		no
13	1222	926	Maria Camila Lopez	24933181	Cile 94 # 2-40	Lucitanla alta	3145696131	x		mestizo	x	x		no
14	1224	927	Doramintar Castañeda	42002965	manzana 7 casa 9	Libertadores	3174737940-3435610	x		mestizo	x	x		no
15	1226	928	Lizeth Castaño	1088027896	calle 33 # 14-69	guadalupe	3148097115	x		mestizo	x	x		no
16	1228	929	Amparo Bonilla	24948229	Mz 8 casa 6	La Graciela	3105001837	x		mestizo	x	x		no
17	1280	930	Luz Marina Pimlenta	43522220	Mz A casa 1	Panorama country 3	3167758662	x		fox terrier	x	x		no
18	1292	931	Rosario Acevedo F	42157060	mz 8 casa 155	Cesar agosto	3216724736	x		mestizo	x	x		no
19	1234	932	Maribel Castillo	30728168	mz 1 casa 11	Camilo Mejía	3113429567	x		mestizo	x	x		no
20	1236	933	Maribel Castillo	30728168	mz 1 casa 11	Camilo Mejía	3113429567	x		mestizo	x	x		no
21	1238	934	Luisa Fernanda Angel	1088033979	Cil 70 # 19-19	Los Alpes	3155371699	x		mestizo	x	x		no
22	1240	935	Santiago Vera	1088907405	Cil 11A # 21a casa 15	Villa Clara II	3104618619	x		mestizo	x	x		no
23	1242	936	María de los Angeles Ramirez	42016532	Mz 7 Cs 137	Cesar agosto	3186417294-3420730	x		mestizo	x	x		no

24	1244	937	María Magola Saldarriaga	42060625	mz f casa 9	La bonilla - fraltes	3157258915	x		mestizo	x	x		no
25	1246	937	María Magola Saldarriaga	42060625	mz f casa 9	La bonilla - fraltes	3157258915	x		mestizo	x	x		no
26	1248	938	María Lucelly Montoya	42016251	Mz B casa 16 B	Puerto Nuevo	3122922710	x		mestizo	x	x		no
27	1250	939	Heberly Correa Arias	18514731	Cil 57 # 28-43 casa 20	Puerto Nuevo	3127145783	x		mestizo	x	x		no
28	1252	940	Juan Carlos Zuleta	10001908	cil 41 # 15-45	Buenos Aires	3127875601	x		mestizo	x	x		no
29	1257	942	Jhon Mario Osorio	18521091	Diagonal 66 Bomberos		3108465238	x		mestizo	x	x		no

El detrimento para este apartado se extrajo de multiplicar el costo de examen individual propuesto en el convenio (\$ 50.000) ³² por el número de mascotas a las que no les practicaron aquel, esto es 29, para cuyo evento se encuentra un daño patrimonial cierto en la suma de UN MILLÓN CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$1.450.000) MCTE.

Para el último punto, el que está relacionado con el número de procedimientos quirúrgicos que se dejaron de practicar el cual cuenta con su respectivo análisis tanto en el auto de apertura como de imputación; las pruebas de su inejecución devienen de los soportes presentados por la Fundación Visión para el acta de pago N°8³³. Con las documentales se pudo determinar que 5 de los presuntos beneficiarios reportados en aquel y sus mascotas no fueron favorecidas con la cirugía de esterilización y que tienen correspondencia con las historias clínicas 204, 352, 358, 363 y 360, de las cuales (Fls 1092, 1100, 1102, 1103, 1105) se extractan los nombres de las personas que acudieron al centro veterinario.

Se advierte que no hay anotaciones respecto a las histerectomías practicadas a las 5 mascotas y tampoco están acompañadas aquellas por el consentimiento informado, documento que ha sido una constante dentro de la ejecución del contrato y que sirve de evidencia para legalizar la realización de las actividades pactadas dentro de la adición del convenio de asociación, esto en suma con las llamadas realizadas en sede de auditoría como una muestra preliminar para comprobar el desarrollo de dicho ítem, y cuyo resultado fue que los individuos abajo relacionados informaron que no fueron beneficiarios del programa.

³² Carpeta 1. Folio 11 cd
³³ Carpeta 1. Folio 11 cd



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

N° HRI A	FECHA	NOMBRE PROPIETARIO	CÉDULA	DIRECCIÓN	BARRIO	TEL	MASCOTA		RAZA	SEXO		EXAMENES	
							G A T O	PERRO		MACHO	HEMBRA	PREQUIRU	
1092	204	9/06/2017	Maribel Guerra	42115091	Mz 14 casa 29	Campestr e D	3112528638-3425662		x	mestizo		x	29/12/2017
1100	352	11/08/2017	Gilberto Vásquez	4574621	Santana baja	Finca	3128062789		X	mestizo	x		29/12/2017
1102	358	18/08/2017	Luz Eneida Gavina	25081882	Cra 2b # 17-77 primer piso		3215234387		x	pincher		x	29/12/2017
1103	363	18/08/2017	Maryuri Olarte	1087999446	Cll 35 # 13-04		3136271781		x	mestizo		x	29/12/2017
1105	360	18/08/2017	María Camila Buitrago	1088030316	Mz 8 casa 5	Quintas del campestr e D	3122279004		x	mestizo		x	29/12/2017

Con base en lo anterior y en valor asignado a cada procedimiento quirúrgico (\$165.000) multiplicado por el número de procedimientos no practicados (5), el detrimento al patrimonio del Estado para este ítem es de OCHOCIENTOS VEINTICINCO MIL PESOS (\$825.000).

En el escrito de descargos presentado por el entonces supervisor del convenio³⁴, con relación al daño patrimonial indicó que los sobrecostos de \$17.982.500 establecidos dentro de la auditoría inicial, se llegó a dicha cifra después de hacer una simple operación aritmética de promedio entre los valores del convenio y cotizaciones recibidas, pasando por alto que en los estudios previos que se elaboraron para el convenio se estableció el valor de acuerdo a un promedio de la contratación similar en años anteriores, y se apoyó dicho estudio de mercado en las tarifas oficiales del consejo profesional de veterinarios y zootecnistas, tarifas que determinaron los costos en los procesos anteriores y posteriores, agregó que la fundación protectora de animales de Dosquebradas (una de las que presentó cotización) ostentó valores muy por debajo a los que contrata con el municipio.

En atención a lo expuesto por el señor Carlos Elías es de realzar que para el cálculo del sobrecosto se tuvo en cuenta todos los eventos reportados en los estudios previos, sin embargo, como existe libertad probatoria para dicho tema, esta Colegiatura solicitó cotizaciones³⁵ procurando las características de tiempo, modo y lugar sobre las mismas del convenio; claro está, y es notorio que para llegar a la cuantificación obviamente se debía realizar operaciones matemáticas, pero el insumo para aquellas, fueron los valores presentados en las cotizaciones y en la oferta del asociado contratista.

Posterior a ello se realizó el análisis respectivo y con base en esto fue que se tomó la decisión de identificar el promedio para los ítems cuestionados, pues si bien en los documentos precontractuales se concibieron unos valores, la realidad del mercado mostró otra. Por tanto, para esta instancia sigue confirmándose con base en las pruebas el menoscabo sufrido por el patrimonio del Estado en relación con los sobrecostos a los que se opone el investigado.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, sin lugar a dudas y con base en el análisis del conjunto de pruebas que se encuentran a lo largo de la investigación y argumentos esgrimidos en contra del daño esta Colegiatura manifiesta que:

- Se considera probado que producto de la celebración, ejecución y adición del convenio 648 de 2017 celebrado entre el Municipio de Dosquebradas y la

³⁴ Carpeta 3. Escrito con fecha 29/01/2024, descargos del señor CARLOS ELIAS MÁRQUEZ VALENCIA. Folios 476-499.
³⁵ Carpeta 1. Folios 107-113.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Fundación Visión, existieron hechos irregulares que ocasionaron un daño al patrimonio del Estado.

- Está probado que el municipio desembolsó el valor de los aportes para la ejecución de las actividades contempladas en el objeto del convenio 648 de 2017, sin embargo, el asociado contratista no cumplió en número y contenido con algunas de las actividades pactadas.
- Se considera probado y cuantificado el daño causado en la ejecución irregular de los ítems de sobrecosto referente al proceso de esterilización (\$17.982.500) y conexos, práctica de exámenes prequirúrgicos para mascotas (41.450.000), procedimientos quirúrgicos que se dejaron de practicar (\$825.000), recordatorios sensibilizaciones no entregadas (\$8.948.560).
- Está probado que el Estado no satisfizo las necesidades planteadas en los estudios previos con que se gestó el convenio 648 de 2017, dada la ejecución parcial de algunos ítems.
- Está comprobada la existencia y la cuantificación de un daño patrimonial al Estado derivado de la ejecución del convenio de asociación N°648 de 2017.

Como ya se advirtió el convenio de asociación no fue ejecutado acorde a los lineamientos y actividades allí contempladas; lo cual produjo además que el municipio desembolsara la totalidad de los aportes al asociado para cubrir los gastos pactados y descritos en los documentos precontractuales, pese a que cada parte era sabedora de las obligaciones impuestas, el contratista no ejecutó el convenio acorde a estas y en los valores descritos en el acto contractual, recordando que tanto la propuesta como los documentos previos al contrato hacen parte integral de este.

De las razones referenciadas, aunado a las pruebas recaudadas y analizadas en el presente proceso de responsabilidad fiscal, esta instancia concluye que se encuentra probado, en grado de certeza, el detrimento patrimonial al Estado, por valor de **VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS (\$28.756.060)** MCTE por las irregularidades detectadas en la ejecución del convenio 648 de 2017, con el cual no se cumplió los fines trazados por el Estado y no se satisfizo la necesidad establecida en los estudios previos.

a. H. 1. Sobrecostos en la actividad N° 7 proceso de esterilización y conexos	\$ 17.982.500
b. H.6. Ausencia de soportes exámenes pre quirúrgicos	\$ 1.450.000
c. H.7. procedimientos no practicados	\$ 825.000
e. Sin soporte de ejecución – recordatorios sensibilizaciones	\$8.498.560
TOTAL (a+b+c+e)	\$ 28.756.060

INDEXACIÓN:

Antes de proceder a indexar, es necesario dejar claro que dentro del plenario existe prueba de devolución de recursos por un valor de \$20.257.500 de acuerdo con certificaciones radicadas 2022ER0194501³⁶ del 18/11/2022, 2023ER0136831³⁷ del 02/08/2023 y 2024IE0071699³⁸ del 04 de julio de 2024 la primera emitida por la tesorería del Municipio de Dosquebradas y la segunda de la Dirección Financiera de

³⁶ Carpeta 2. Folios 228-232

³⁷ Carpeta 2 folios 310-312

³⁸ Carpeta 3. Folio 639



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

la Contraloría General de la República en donde se confirma el reintegro de la suma de dinero señalada al tesoro nacional.

Es de resaltar que la suma devuelta no fue actualizada, razón por la cual debe indexarse el daño patrimonial para dos momentos, el primero con relación al pago parcial y el segundo, el valor del daño que no ha sido reintegrado.

Debe tenerse presente, que la indexación en el resarcimiento del daño patrimonial, no se debe efectuar únicamente en el fallo con responsabilidad fiscal, sino que también esta se debe realizar en el momento en que el investigado o imputado de manera voluntaria proceda a la compensación de forma parcial o total del daño investigado o imputado.

Así las cosas, es claro para esta Colegiatura que las sumas para que se tengan como total e íntegramente restituidas deben contener la indexación de estas, que para el caso en concreto deben ser contabilizadas a partir del momento en que salieron del Estado hasta el momento en que estos se restituyeron o a la fecha del fallo, para lo cual se tomará la fórmula que de antaño ha utilizado el Consejo de Estado para determinar la indexación y que se transcribe a continuación:

$$R = R_h * \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

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

Para el caso de devolución de recursos:

El valor devuelto parcialmente corresponde a la suma de \$20.257.500, para este caso el índice será el último mes certificado por el DANE con el índice de precios al consumidor y que corresponde a la fecha de devolución de los recursos, lo que de acuerdo con la tesorería del Municipio de Dosquebradas³⁹ ocurrió con fecha **junio de 2022**, mes cuyo valor se certificó en 119.31; y el índice inicial será el certificado por el DANE con índice de precios al consumidor para la época de ocurrencia del daño patrimonial, es decir, **diciembre de 2017** y cuyo valor se certificó en 96.92.

Entonces:

MES IPC DANE	VALOR A ACTUALIZAR-VLR DETRIMENTO	IPC INICIAL -FECHA HECHOS	MES IPC ACTUAL	IPC FINAL (fecha devolución)	Valor de la Indexación	Valor Actualizado por IPC
diciembre	\$ 20,257,500	96.92	junio	\$ 119.31	\$ 4,679,792	\$ 24,937,292
Valor de devolución de recursos					\$ 20.257.500	

³⁹ Carpeta 2. Folios 228-232



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Falta valor indexación	\$ 4.679.792
------------------------	--------------

De acuerdo con lo anterior, se observa que si bien el investigado señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, realizó una devolución de recursos, para dicho caso faltó el valor correspondiente a la indexación de dicha suma, esto es, **CUATRO MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS (\$4.679.792)**.

Así mismo, al descontarse el valor del dinero devuelto, de la sumatoria del daño total, persiste un valor de \$8.498.560 producto de la resta de \$28.756.060 (valor total del daño) - \$ 20.257.500 (valor reintegrado), que aún falta por resarcirse, mismo que hace parte del daño patrimonial al Estado analizado.

Para el anterior caso, debe también realizarse la respectiva indexación como sigue:

En relación con el valor restante, esto es \$8.498.560 el índice final será el último mes certificado por el DANE con el índice de precios al consumidor y que corresponde a la fecha del fallo, esto es agosto de 2024, pero el IPC actualizado se encuentra hasta el mes de **junio de 2024**, mes cuyo valor se certificó en 143.38; y el índice inicial será el certificado por el DANE con índice de precios al consumidor para la época de ocurrencia del daño patrimonial, es decir, **diciembre de 2017** y cuyo valor se certificó en 96.92.

MES IPC INICIAL DANE	VALOR A ACTUALIZAR-VLR DETRIMENTO	IPC INICIAL - FECHA HECHOS	MES IPC ACTUAL	IPC FINAL (FALLO)	Valor de la Indexación	Valor Actualizado por IPC
diciembre	\$ 8,498,560	96.92	junio	143.38	\$ 4,073,907	\$ 12,572,467
Valor indexación pago parcial						\$ 4.679.792
TOTAL						\$ 17. 252. 259

En atención a lo anterior, se extrae entonces que el valor del daño indexado corresponde a la suma de **Diecisiete millones doscientos cincuenta y dos mil doscientos cincuenta y nueve pesos (\$17.252.259)** MCTE⁴⁰ cumpliendo esto con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000: "Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los periodos correspondientes".

DE LA CONDUCTA Y EL NEXO DE CAUSALIDAD

DE LA GESTIÓN FISCAL Y DE LA CONDUCTA

Una vez establecido lo relativo al daño, es momento para seguir con el examen propuesto en la Ley 610 de 2000, con el objeto de establecer si hay lugar para deducir responsabilidad fiscal respecto de los vinculados a esta actuación, para lo cual se

⁴⁰ Sumatoria del valor de indexación de la suma reintegrada: \$ 4.679.792 + valor de la suma que persiste como daño más indexación: \$ 12.572.467



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

analizará la conducta de estos, previo análisis de los conceptos de dolo y culpa en materia fiscal.

Al referirnos a la conducta, ineludiblemente hacemos referencia a las acciones atribuidas a las personas naturales de carácter público o, las jurídicas o naturales del régimen privado, que tengan a cargo el desarrollo de la gestión fiscal, o que sean servidores públicos o particulares que realicen actos en conexidad próxima con ocasión de la gestión fiscal, y que sean determinantes en la producción del detrimento patrimonial al Estado. Conducta, entendida esta, en los términos establecidos en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.⁴¹

Debe precisarse lo anterior, ya que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º y el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 son objeto de la responsabilidad fiscal: a) quienes realicen actos de gestión fiscal; b) servidores públicos; c) particulares. Que con su conducta: participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente a la producción del detrimento patrimonial al Estado.

En consecuencia, la conducta que interesa examinar a la hora de determinar la existencia o no de la Responsabilidad Fiscal, es aquella realizada por una persona natural o jurídica, pública o privada, a título de **culpa grave o de dolo** (Art. 4 Ley 610 de 2000) y que tenga el dominio de la gestión fiscal o quien siendo particular o servidor público realice actos en conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal del ordenador del gasto.

Ahora bien, y como se ha mencionado anteriormente, la conducta sobre la que se califica el daño es la gravemente culposa o la dolosa cometida por el agente que realice gestión fiscal⁴². Respecto a la culpa grave, y de acuerdo con la decisión adoptada por la Corte Constitucional, debe remitirse a lo establecido en la ley civil.

La primera define la culpa grave como aquella 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”*.⁴³

La doctrina especializada en el tema de la responsabilidad fiscal ha señalado que existe culpa fiscal, es decir culpa grave, cuando el agente, actúa en contravía de los principios de la gestión fiscal⁴⁴, o de los principios de la función pública⁴⁵, al exponer lo siguiente:

“En tal sentido hemos considerado que en lo relativo a la determinación de la responsabilidad fiscal, la culpa se concreta en la violación de tales principios o en la violación de los principios rectores de la responsabilidad administrativa, considerando además que los encargados de tal gestión tienen la carga probatoria de acreditar la diligencia y cuidado en el desarrollo de la misma”.⁴⁶

⁴¹ *“Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”*

⁴² Sentencia C-619 de 2002, proferida por la corte constitucional la cual declaro la inexequibilidad de la culpa leve como base de la Responsabilidad Fiscal.

⁴³ Artículo 63 del Código civil.

⁴⁴ El Inciso 3 del artículo 267 de la Constitución Nacional, señala como principio de la Gestión Fiscal la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

⁴⁵ Artículo 209 de la Constitución Política, desarrollados por el Artículo 3 del CCA.

⁴⁶ RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel, y CÁRDENAS, Erick. Procesos de Responsabilidad de Competencia de las Contralorías,



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Igualmente, se ha indicado al respecto que, no basta con la simple violación de los Principios Constitucionales, de la gestión fiscal y de la función administrativa, ya que además debe verificarse el incumplimiento de un deber legal directo, al señalar que: *“La culpa fiscal implicará siempre la violación de los principios de gestión fiscal, pero la determinación de la misma exigirá siempre, identificar una norma imperativa que imponga un deber de conducta al gestor fiscal, norma cuyo incumplimiento permitirá determinar con certeza la existencia de culpa fiscal.”*⁴⁷

Por lo anterior, resulta claro para esta Colegiatura, que la culpa en materia de responsabilidad fiscal plantea dos asuntos, por un lado la determinación del incumplimiento de un deber objetivo (establecido en la ley) por parte del agente fiscal, según lo dispuesto en los artículos 6, 90 y 123 de la Constitución Política, los cuales prescriben la responsabilidad de los funcionarios públicos, estudio que además debe realizarse bajo el criterio principalista dispuesto en la Norma Superior en los artículos 209 y 267 modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, respecto de los principios fiscales y de la función pública. Por otra parte, supone el examen del contenido volitivo decantado en el gestor fiscal, el cual está condicionado tanto por la estructura y conocimientos que este posee, como por la exteriorización de su comportamiento. Ahora bien, en lo que respecta al dolo, este ha sido entendido como la intención positiva de infligir un daño.

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

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

DEL NEXO CAUSAL.

El artículo 5° de la Ley 610 de 2000, dispone que el daño, la conducta dolosa o gravemente culposa⁴⁸ y el nexo causal, son requisitos necesarios, para deducir la responsabilidad fiscal respecto a una persona natural, o jurídica, de origen privado, que ejerza funciones de gestión fiscal o con ocasión de esta.

Sobre el nexo causal se ha dicho que este *“...consiste en la imputación de un resultado a la conducta o acción humana bien sea con fundamento en factor subjetivo de atribución (culpa o dolo) o con base en el riesgo.”*⁴⁹

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

serie borradores de investigación, Universidad del Rosario, Bogotá, 2002. Págs. 48 y 49.

⁴⁷ RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel; CÁRDENAS, Erick y NARANJO GÁLVEZ, Rodrigo. Cuatro Tesis Sobre Responsabilidad Fiscal-El Concepto de Culpa en la Responsabilidad Fiscal. Revista Sindéresis No. 7. Ed. Auditoría General de la República. Págs. 25-26.

⁴⁸ En concordancia con el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011

⁴⁹ Parra Gúzman, M. F. (2010). *Responsabilidad civil*. Bogotá D.C.: Ed. Ediciones Doctrina y Ley. p. 156.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

puede darse en el plano jurídico. Esto en la medida que la producción de un resultado no sólo se determina mediante la realización de una acción positiva en el mundo exterior, sino que también puede ser producto de una manifestación intelectual que proyecta sus resultados mediante la modificación del mundo sensible.

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

El nexo causal, a lo largo de su desarrollo dogmático y jurisprudencial, ha tratado de ser explicado a través de diferentes teorías dentro de las cuales se cuenta como las más influyentes: i) la teoría de la equivalencia de las condiciones⁵⁰; ii) la teoría de la causa próxima; iii) la teoría de la causalidad adecuada⁵¹ y iv) la teoría de la imputación objetiva, siendo la más aplicada en la actualidad, para los casos de responsabilidad civil contractual y extracontractual, la teoría de la causalidad adecuada.

Esta última teoría, al igual que la equivalencia de las condiciones, toma en cuenta todas las condiciones que pudieron originar el daño, para luego mediante la aplicación de las reglas de la experiencia y de la sana crítica, así como la aplicación de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, establecer de manera argumentada, cuál de todas estas, resulta la más adecuada para la producción del daño⁵².

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 pura⁵³, debe predicarse, en estos casos, que la relación entre la conducta y el daño se da por medio de la imputación o atribución jurídica de un resultado y no mediante el examen del hecho físico productor del resultado, ya que en este caso no existe una acción física.

⁵⁰ "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).

⁵¹ "... hay causalidad adecuada cuando una condición es por naturaleza, en el curso habitual de las cosas y según la experiencia de la vida, capaz de producir el efecto que se ha realizado." (Ibidem, 82).

⁵² Según lo señala el doctor Javier Tamayo, dicha tesis sería la preferida en su aplicación tanto en la jurisdicción ordinaria, como en la contenciosa administrativa al señalar que "En el fallo de septiembre 13 de 2002, la Corte, en un caso de responsabilidad acoge sin reserva la teoría de la causalidad adecuada. Según lo visto al analizar la prueba del nexo causal en la responsabilidad médica del Estado, el Consejo de Estado en forma reiterada también aplica la misma teoría, de donde puede colegirse que tanto en derecho civil como en administrativo es esa la teoría dominante." (Tamayo Jaramillo, J. (2013). *Tratado de responsabilidad civil* (Vol. I). Bogotá: Legis. p. 393).

⁵³ 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).



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

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.

SOBRE EL ANÁLISIS DE LA CONDUCTA Y EL NEXO CAUSAL RESPECTO DE LOS IMPLICADOS EN ESTA ACTUACIÓN

Presentado el marco jurídico y conceptual de la conducta y en nexo de causalidad de estos temas dentro del proceso de responsabilidad, procede esta Colegiatura a realizar el análisis de conducta y cargos formulados en el auto N° 010 del 18 de diciembre de 2023⁵⁴ en contra de los vinculados en la presente actuación, así como el nexo causal establecido entre sus actuaciones u omisiones y el daño producido.

Análisis de la conducta y nexo de causalidad del vinculado Alfredo Castañeda Rodas

El señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS⁵⁵, identificado con número de cédula 10.124.319, quien, para la fecha de los hechos, mayo a diciembre de 2017, se desempeñaba como secretario de Despacho código 020 grado 04 de la Secretaría de Gobierno, cargo para el cual fue nombrado a través del Decreto 023 del 30 de enero de 2017, con acta de posesión N°002 del 01 de febrero de 2017⁵⁶ y por decreto 016 del 04 de enero de 2016 le fueron delegadas las funciones de ordenación del gasto en temas de contratación de la secretaria que dirigía.

En calidad de ordenador del gasto ejerció gestión fiscal sobre los recursos del Municipio de Dosquebradas; el mencionado servidor público suscribió: los estudios previos, documentos mediante los cuales se fijó el presupuesto oficial y se definió el valor de los aportes por parte de la entidad territorial y la desagregación de este para cada una de las actividades pactadas; el convenio donde no solo consta el objeto de este si no la obligación de las partes y la adición donde se acordaron además otras actividades para el convenio de asociación N°648 de 2017⁵⁷.

De igual modo y en virtud del acto administrativo mediante el cual no solo se le delegó la función de contratar si no que se le otorgó la titularidad para la disposición de los recursos relacionados con las áreas adscritas a la secretaria de Gobierno dentro de la cual se encontraba el programa de esterilización de mascotas, de acuerdo con sus deberes funcionales y legales tenía a cargo materializar e impulsar la actividad de planeación contractual de manera directa de la Secretaría que regentaba, asegurando no solo aquella si no también la correcta ejecución del convenio de asociación N°648 de 2017 esto último íntimamente ligado a la satisfacción de los fines sociales, lo que para el caso en estudio no se logró en su totalidad.

Esta instancia formuló imputación de cargos⁵⁸ en contra del vinculado ALFREDO CASTAÑEDA RODAS en razón a las omisiones a su deber funcional y legal representados además en principio de responsabilidad que les asiste a los servidores

⁵⁴ Carpeta 2. Folios 429-448

⁵⁵ Carpeta 1. radicado 2019ER0038460. Folio 42

⁵⁶ Carpeta 1 radicado 2019ER0038460. Folios 41-49

⁵⁷ Carpeta 1. Folio 19

⁵⁸ Véase Auto 010 del 18 de diciembre de 2023 por el cual se profiere imputación de responsabilidad fiscal en el PRF-2019-0774



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

públicos.

“En lo referente a la conducta, es claro para este despacho que al ordenador del gasto le asistían deberes funcionales y legales como los de vigilancia y control tanto para la delegación realizada al supervisor como para cada una de las etapas surtidas en el convenio, máxime cuando estaba en juego el cumplimiento de la necesidad propuesta para dicho proceso de contratación con recursos del estado, sin embargo, es evidente que estas fueron nulas, lo que permitió que se generara un daño patrimonial con cargo al erario

De acuerdo con lo anterior, este considera que el señor Castañeda incurrió en culpa grave al desconocer lo establecido por el numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, y que a su tenor indica:

1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. (subrayas fuera de texto)

Lo anterior en consuno con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993:

Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.”

Esta instancia calificó la conducta ejercida por el señor CASTAÑEDA a título de culpa grave de acuerdo con lo establecido en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 63 del código civil dado que sus omisiones al deber funcional y legal de planeación y vigilancia de la actividad contractual delegada permitieron que del municipio egresaran recursos, los cuales fueron entregados en la totalidad del valor del convenio, pese a que existieron irregularidades tanto para la adición en dinero como para la ejecución de aquella y en general el desarrollo del convenio 648 de 2017. Al ser descuidado con los recursos del Estado, permitió que la entidad territorial asumiera sobrecostos, pagara un mayor valor sin fundamento y se le realizara los desembolsos al asociado por el total de las actividades pactadas, pese que existen evidencias de las deficiencias en la ejecución del convenio, lo que sin duda trajo una afectación al patrimonio estatal; para esta instancia y con base en las pruebas que reposan en el expediente el señor Castañeda no actuó con diligencia y acuciosidad con relación a la ejecución del convenio 648 de 2017, atención y cuidado que deben predicar quienes administran recursos públicos.

A la decisión de imputar responsabilidad fiscal al señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, fueron presentados descargos por parte del apoderado de oficio, el estudiante del consultorio jurídico DANNY NIÑO SALAZAR⁵⁹, quien a través de escrito fechado 15 de marzo de 2024 , y previo a realizar un recuento de lo indicado por este ente de control en el auto de imputación solicitó que el actuar del entonces secretario de gobierno debía enmarcarse en el de culpa leve teniendo en cuenta el principio de la buena fe, pues refiere que su defendido *“estuvo pendiente de las actividades de desarrollo del convenio, que la revisión y la verificación de los informes y demás soportes de las actividades para la autorización de pagos corrían por parte del supervisor el señor Carlos Elías Márquez.”*

⁵⁹ Carpeta 3. Folios 608-612



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Los argumentos del apoderado no fueron acompañados de pruebas que pudieran desvirtuar lo endilgado por esta Colegiatura en contra de su defendido, tampoco señala si dentro del acervo probatorio recopilado a lo largo de la investigación exista prueba alguna que pueda exculpar la conducta ejercida por el señor CASTAÑEDA, por el contrario, es notorio que dentro del expediente no reposa prueba documental, testimonial, informe u otro similar en favor del señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, en las cuales se pueda justificar las omisiones cometidas tanto para la adición en la cual se probó la existencia de sobre costos, como en la etapa de ejecución pues no hay nada que explique su negligencia al deber funcional de materializar e impulsar la actividad de planeación contractual, vigilar la ejecución del convenio y de requerir información al supervisor del cumplimiento del objeto contractual establecido, o en su defecto solicitar informes del estado de los procesos contractuales, emitir circulares o memorandos recordando a los funcionarios el deber de cuidado que se debe predicar para que estuvieran atentos a la correcta ejecución e inversión de los recursos públicos.

En relación con lo propuesto por el apoderado de oficio del entonces Secretario de Gobierno, debe partirse que al observar la participación de aquel en relación con las irregularidades informadas, para esta instancia es claro que el vinculado ALFREDO CASTAÑEDA RODAS conoció y participó en el proceso de planeación que antecede el convenio 648 de 2017⁶⁰, la suscripción del convenio, la de la adición además que conocía de las obligaciones derivadas de aquel acto contractual y que en virtud de aquellas le concernía estar vigilante del desarrollo de dicho convenio, de cuya ejecución se derivaron las irregularidades que se deciden en la presente actuación.

Consonante con lo anterior y como fue anotado en el auto de imputación, el señor CASTAÑEDA delegó la supervisión del convenio, pese a aquello "*no es posible tratar de descargar su responsabilidad en quienes desempeñen labores bajo su dirección y mando*"⁶¹ pues no hay justificación en la posible responsabilidad de sus subalternos^{med} pues sus omisiones e imprecisiones, también son responsabilidad del directivo a cargo, por no vigilar y controlar en debida forma el trabajo y deberes de sus designados colaboradores.

En concordancia de lo anterior, ha sostenido el Consejo de Estado en Sentencia de segunda instancia⁶² que "(...) *Un servidor público es responsable por los hechos de sus dependientes, a partir de la culpa in eligendo o invigilando. Para el caso, se predica la culpa invigilando por cuanto, aunque directamente no se le puede endilgar al señor Rodolfo Peña Cárdenas la comisión personal de los hechos típicos, sí resulta indirectamente responsable de la conducta de los agentes sobre los que tenía el poder de orientación, control y vigilancia*".

Se destacan como pruebas que sustentan el conocimiento y actuación sobre los hechos investigados, en especial las que se relacionan a continuación:

- Estudios previos elaborados y suscritos por el Secretario de Gobierno del Municipio de Dosquebradas cuyo fin era *Aunar esfuerzos en actividades que restablezcan los lineamientos de tenencia responsable de animales en el Municipio de Dosquebradas*⁶³

⁶⁰ Carpeta 1. Folio 19 cd

⁶¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sent. de 13 de abril de 2000; Exp. Núm. 3405; M. P.: Dr. Manuel S. Urueta A.

⁶² CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, Sentencia de Segunda Instancia radicado 18001-23-31-000-2002-00374-01 del 6 de junio de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁶³ Carpeta 1 folio 19 cd



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

- Suscripción del Convenio de asociación N° 648 de 2017, cuyas partes firmantes son los señores ALFREDO CASTAÑEDA RODAS y el señor JUAN CARLOS VELÁSQUEZ CIFUENTES, representante legal de la FUNDACIÓN VISIÓN.⁶⁴
- Suscripción del documento de fecha 28 de noviembre de 2017 el cual corresponde a la adición en recursos del que fue objeto el convenio de asociación 648 de 2017⁶⁵.

Con su actuación, encuentra esta instancia probada con certeza, que el vinculado ALFREDO CASTAÑEDA RODAS desatendió u omitió de manera inexcusable y de manera gravemente culposa, las obligaciones contenidas en el manual de funciones⁶⁶, y lo establecido en el decreto por medio del cual se realizó la delegación de ordenación del gasto así mismo, desatendió de manera injustificada observar el principio de planeación y las obligaciones específicas pactadas en el convenio de asociación, conculcando con la conducta descrita, lo establecido en los artículos 3 y 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, principio responsabilidad⁶⁷; y de los principios contenidos en el artículo 209 de la Constitución Nacional. Principios, fines, funciones y obligaciones que el funcionario en cargo de Secretario de Gobierno de la entidad debía conocer y aplicar a cabalidad.

Análisis del cual resulta probada la calificación gravemente culposa, realizada en la providencia de imputación ya referida, como OMISIVA de las funciones de su cargo y obligaciones. De lo anterior se desprende la determinación del nexo de causalidad en su actuación, en el entendido que la ausencia de diligencia debida para la gestión contractual coadyuvo a la ocurrencia de un daño patrimonial; se encuentra demostrado que el ordenador del gasto no observó el debido cuidado propio de su cargo, en tanto que su deber se circunscribía, no solo a 'firmar' los documentos pre y contractuales y delegar la supervisión de la ejecución, sino a estar al tanto del desarrollo de los negocios a cargo de la Secretaria de Gobierno del Municipio de Dosquebradas. Por ende, incurre en responsabilidad de los actos imputados en el presente proceso.

Consonancia de lo expuesto, no es posible acoger los argumentos presentados por la defensa del señor CASTAÑEDA, pues estos no desvirtúan lo planteado en el auto de imputación, y tampoco altera los elementos descritos en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000 que indiquen lo contrato señalada en la decisión base de la presente providencia. De acuerdo con lo anterior, por la actuación antijurídica del vinculado ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, deberá responder en sede de responsabilidad fiscal en tanto que estaba en ejercicio de las funciones que, por la Constitución, la Ley y los manuales de funciones y procedimientos, le imponen al Secretario de Gobierno del Municipio de Dosquebradas

Entonces, siendo la causa del daño estudiado, las acciones y omisiones mencionadas a través de esta providencia, se tiene por sentado la existencia del nexo causal, dada la relación de la conducta analizada del entonces Ordenador del gasto delegatario, y el daño patrimonial ocasionado, razón por la cual una vez establecidos los elementos de la responsabilidad fiscal, debe fallarse en su contra de conformidad con el artículo

⁶⁴ Carpeta 1 folio 19 cd

⁶⁵ Carpeta 1 Folio 111 Respuesta alcaldía Dosquebradas carpetas anexas N2019ER0038460

⁶⁶ Carpeta 1 Folio 111 Respuesta alcaldía Dosquebradas carpetas anexas N2019ER0038460

⁶⁷ Ley 80 de 1993 Artículo 26. Numeral 1.- "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato."



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

53 de la Ley 610 del 2000 y por la suma indexada de **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259).**

Conducta y nexos de causalidad del vinculado Carlos Elías Márquez Valencia

El señor **CARLOS ELIAS MÁRQUEZ VALENCIA**⁶⁸, identificado con número de cedula 18.511.156, quien, para la fecha de los hechos, mayo a diciembre de 2017, se desempeñaba como director Operativo de la secretaría de gobierno del municipio de Dosquebradas de acuerdo con Decreto de nombramiento 240 del 24 de agosto de 2016, Acta de Posesión con fecha 26 de agosto de 2016, suscriptor de los estudios previos, de la adición y designado como supervisor del convenio de asociación N°648 de 2017.⁶⁹

El convenio de asociación N°648 de 2017⁷⁰ en su cláusula sexta, sobre las funciones del supervisor, manifestó: la supervisión será ejercida por el Secretario de Gobierno o a quien este delegue, en relación con las obligaciones se hizo referencia a que son las contenidas en las normas que rigen la materia. Atendiendo las consideraciones en perspectiva del daño patrimonial al Estado, esta instancia considera que su gestión con el fin de garantizar la correcta ejecución del convenio fue insuficiente. En la medida que, en el marco de sus responsabilidades, omitió la verificación de la realización del objeto contractual. Y, en consecuencia, debió garantizar la ejecución del negocio acorde con lo contenido en el acto contractual denominado convenio de asociación N°648 de 2017 y los documentos que forman parte de este, así mismo suscribió la adición en valor, misma que presenta irregularidades las cuales fueron plasmadas en el contenido del auto de imputación.

De otra parte, al observar la participación del investigado, esta instancia concluye que esta persona ejecutó actos considerados de gestión fiscal, pues suscribió la adición en recursos, autorizó los pagos al contratista⁷¹, certificó el cumplimiento del objeto contractual, ejerciendo actos de disposición de los recursos públicos, pese a que existían las irregularidades analizadas en la presente actuación.

Esta instancia formuló imputación de cargos⁷² en contra del vinculado CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA, Director Operativo adscrito a la Secretaría de Gobierno del Municipio de Dosquebradas para la época de los hechos y quien, en tal calidad, tenía la responsabilidad de asegurar la correcta ejecución del convenio de asociación 648 de 2017.

Cargo único que se formuló de la siguiente manera:

"Se tiene que el designado debía desplegar acciones de control y vigilancia sobre el convenio de asociación, sin embargo, no ejerció dicha labor de forma adecuada, autorizó el pago de la totalidad de los recursos comprometidos en el mencionado convenio⁷³, cuando de bulto salta a la vista que se presentaron irregularidades que ocasionaron un daño al patrimonio del Estado, situación que se generó debido a la insuficiente o casi nula labor de supervisión ejercida por este.

⁶⁸ Folio 19 cd archivo hojas de vida Carlos Elías Márquez

⁶⁹ Folio 111 convenio 648 de 2017.cd

⁷⁰ Folio 19 cd convenio 548 de 2017.

⁷¹ Folio 111 convenio 648 de 2017.cd

⁷² Véase Auto 010 de diciembre de 2023 por el cual se profiere imputación de responsabilidad fiscal en el PRF-2019-00774

⁷³ Actas de pago folio 19 cd, radicado 2023ER0136831, folio 358-360 cd comprobantes de egreso del recurso



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Encuentra este despacho una serie de anomalías cometidas por el señor CARLOS ELÍAS, las cuales evidencian la omisión del cumplimiento de su deber funcional como supervisor, no hay actas específicas de supervisión donde se evidencia el seguimiento ejercido por éste a la ejecución del contrato, ni visitas a los sitios donde se realizaron las actividades con el fin de verificar su cumplimiento y la veracidad de la información entregada por el contratista, pese a que el manual de contratación lo facultaba para realizar una supervisión técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica, todas ellas con la finalidad de verificar el fiel cumplimiento del objeto pactado en el contrato y la satisfacción de los intereses del municipio de Dosquebradas.

De acuerdo con lo anterior, esta instancia considera que el Señor MÁRQUEZ VALENCIA, incurrió en culpa grave al desconocer lo dispuesto artículo 26 de la Ley 80 de 1993, numerales 1 y 4, el Decreto 555 de 2003 (manual de contratación) y la cláusula sexta del convenio de asociación, esto en consonancia con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, referente a los supervisores, al no efectuar un oportuno seguimiento a la ejecución del contrato verificando que las actividades que tenía que ejecutar el contratista, las llevara a cabalidad, con el fin de proteger los derechos de la entidad.

Al omitir desplegar acciones para vigilar la correcta y adecuada ejecución del convenio 648 de 2017, con recursos del Sistema General de Participaciones con miras a suplir las necesidades presentadas en materia de convivencia ciudadana; ocasionó que los fines trazados en el referido proceso contractual, no se lograra, dado que al no ejercer el debido control sobre la ejecución del convenio realizado por el asociado FUNDACIÓN VISIÓN y al no ejercer su labor como supervisor, permitió que el municipio pagara al contratista la totalidad del contrato, cuando existen pruebas fehacientes de las irregularidades cometidas en la ejecución del convenio 648 de 2017.

Dado que el señor CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA, al omitir desplegar acciones para vigilar la correcta y apropiada ejecución del convenio de asociación 648 de 2017, el cual llevaba inmerso recursos del Sistema General de Participaciones, su conducta no tiene justificación y la misma se enmarca dentro de los parámetros establecidos el artículo 63 del código civil y el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, dado que no actuó con diligencia y acuciosidad con relación a la ejecución del convenio 648 de 2017, atención y cuidado que deben predicar quienes administran recursos públicos, de acuerdo con lo anterior este Despacho endilgará en contra del citado presunto responsable, responsabilidad fiscal a título de CULPA GRAVE.

Sus omisiones permitieron que del municipio egresaran recursos, pagados al contratista en la totalidad del valor del convenio, pese a que como se encuentra probado existieron irregularidades en torno a la celebración y ejecución de este, y que el Estado asumiera sobrecostos, mismos que no tienen asidero, conllevando lo anterior a que se ocasionara un daño patrimonial al Estado.”

Se destacan como pruebas que sustentan el conocimiento y actuación sobre los hechos investigados, en especial las que se relacionan a continuación:

- Estudios previos suscritos por el Director Operativo de la Secretaría de Gobierno del Municipio de Dosquebradas cuyo fin era *Aunar esfuerzos en actividades que restablezcan los lineamientos de tenencia responsable de animales en el Municipio de Dosquebradas*⁷⁴
- Convenio de asociación N°648 de 2017, cuyas partes firmantes son los señores ALFREDO CASTAÑEDA RODAS y el señor JUAN CARLOS VELÁSQUEZ

⁷⁴ Carpeta 1 folio 19 cd



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

CIFUENTES, representante legal de la FUNDACIÓN VISIÓN.⁷⁵

- Suscripción del documento que corresponde a la justificación a la adición en recursos del que fue objeto el convenio de asociación 648 de 2017.⁷⁶
- Autorización actas de pago.⁷⁷
- Informes presentados por el contratista, ejecución convenio 648 de 2017.⁷⁸
- Manual de contratación del Municipio de Dosquebradas Decreto 555 de 2013 y sus modificaciones.⁷⁹

El señor MÁRQUEZ VALENCIA, presentó sus descargos⁸⁰ por fuera del término establecido por el artículo 50 de la Ley 610 de 2000, según consta en la certificación emitida por la Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda⁸¹, su notificación se realizó el 10 de enero de 2024 venciendo este el 24 de ese mes, radicando su escrito el 29 de enero, sin embargo, esta Colegiatura los valoró con el fin de darle garantías al implicado.

En su oposición al auto de imputación, el entonces supervisor del convenio 648 de 2017, no se pronunció sobre la conducta endilgada, pues sus argumentos fueron enfilados a atacar lo establecido por esta instancia en relación con el daño; sin embargo, en la ampliación de la versión libre sintetizó y reconoció que hubo inconvenientes en el momento de adelantar la supervisión del convenio 648 de 2017, y que en dicho año procuró hacer lo mejor posible dada la carga de trabajo que presentaba, adujo que en el acta parcial 7 se realizó el pago del dinero de la adición (actividades octubre – noviembre) y que las actividades se llevaron a cabo de acuerdo a la revisión adelantada a los informes que presentaba el contratista.

Esta instancia debe despachar desfavorablemente las explicaciones dadas por el señor MÁRQUEZ VALENCIA, en razón a que los servidores públicos, deben ejercer sus funciones acorde a lo establecido en la normatividad vigente, manual de funciones, entre otras; para este caso, el del supervisor, quien debía regirse y actuar de conformidad con lo establecido en el Decreto 555 de 2013 y sus modificaciones, acto administrativo en el cual se encuentra un capítulo amplio sobre la supervisión de los contratos. Encontrando esta Colegiatura que el señor Márquez Valencia, se limitó a suscribir las actas parciales autorizando el pago al asociado contratista, corroborándose que no ejerció la supervisión del convenio en los términos indicados tanto por el convenio 648 de 2017 y el decreto referido anteriormente; pretende excusar su omisión en su carga laboral, sin embargo, ni dentro del expediente contractual, ni en los argumentos expuestos por aquel, se allegó prueba en donde se evidenciara las circunstancias descritas, tampoco se encuentran solicitudes o similares en donde informara a su jefe inmediato la presunta imposibilidad de ejercer sus funciones como supervisor, por el contrario, se encuentran las actas de pago autorizando el desembolso de los recursos; dando por sentado que el convenio se había ejecutado cabalmente sin irregularidades ni contratiempos, razón por la cual esta Colegiatura no puede acoger los argumentos desplegados para disculpar la

⁷⁵ Carpeta 1 folio 19 cd

⁷⁶ Carpeta 1 Folio 111 Respuesta Alcaldía Dosquebradas carpetas anexas N2019ER0038460

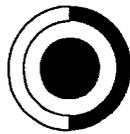
⁷⁷ Carpeta 1 folio 19 cd

⁷⁸ Carpeta 1 folio 19 cd

⁷⁹ Carpeta 1 folio 19 cd

⁸⁰ Carpeta 3. Folios 476-499

⁸¹ Carpeta 3. Folios 582



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

conducta incurrida.

La Colegiatura no puede pasar por alto la omisión del supervisor, dado que no existe el mínimo asomo de vigilancia sobre la ejecución del convenio, máxime cuando este es el vigía de la administración para la ejecución correcta de los recursos comprometidos y dado su descuido permitió que se causara un daño al patrimonio del Estado ya que no ejerció de forma adecuada la vigilancia, control y seguimiento a cada una de las actividades u obligaciones pactadas en el convenio, así mismo, aceptó sin condicionar la adición de la cual fue sujeto el contrato pese a que como se comprobó existían sobrecostos en algunos de los ítems.

No existe en la presente investigación argumentos o pruebas que puedan exculpar la conducta desplegada por el señor Carlos Elías Márquez Valencia, por el contrario, del material probatorio que sustenta la presente investigación y cada una de las decisiones emitidas en aquella, se llega a la conclusión que el hoy cuestionado no desplegó las acciones, las funciones de control y vigilancia encomendadas como supervisor del convenio, si bien es cierto, el contratista tiene definida las obligaciones y tiene pleno conocimiento sobre las actividades a ejecutar, el supervisor en aras de proteger, conservar y propender por la ejecución correcta de los recursos del estado, no debe solo quedarse con la simple revisión de los informes presentados por el contratista si no que debe ir un poco más allá, desplegar unas reales acciones que le permita inferir la adecuada ejecución o no del convenio asignado.

Al observar su participación en relación con las irregularidades informadas, para esta instancia es claro que el vinculado conoció y participó en el proceso de ejecución del convenio de asociación N°648 de 2017, que en su ejecución se derivaron las irregularidades que se deciden en la presente actuación. Con su actuación, se encuentra probado con certeza, que el vinculado MÁRQUEZ VALENCIA desatendió u omitió de manera gravemente culposa e inexcusable las funciones contenidas en el manual de contratación ⁸² vigentes en el Municipio de Dosquebradas para la supervisión de convenios, las funciones propias de su cargo, para la época de los hechos, así como las obligaciones específicas pactadas en el convenio de asociación N°648 de 2017 ⁸³ conculcando con la conducta descrita, lo establecido en el artículo 26 numeral 1 y 4 de la Ley 80 de 1993, principio responsabilidad⁸⁴; el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y de los principios contenidos en el artículo 209 de la Constitución Nacional. Principios, fines, funciones y obligaciones que el funcionario designado como supervisor, máxime como servidor público de la entidad debía conocer y aplicarlos a cabalidad para la ejecución de este negocio actuando de conformidad.

Dado que los argumentos esbozados y las pruebas no logran desvirtuar o alterar los elementos de la responsabilidad fiscal identificados, descritos y analizados para el caso de supervisor del convenio 648 de 2017 esta colegiatura al observar la participación de este en relación con las irregularidades informadas, mismas de las cuales se derivó un daño al erario debe reafirmar lo expuesto en el auto de imputación. Análisis del cual resulta probada la calificación realizada en la providencia de imputación ya referida, como gravemente culposa, OMISIVA de las funciones de su cargo y obligaciones contenidas en el convenio de asociación N°648 de 2017 con relación a la supervisión. Conoció las obligaciones del contratista respecto al objeto contractual, sin embargo y pese a este no haber cumplido cabalmente con la ejecución

⁸². Decreto 555 de 2013 y sus modificaciones capítulo IX

⁸³ Clausula sexta convenio de asociación

⁸⁴ Ley 80 de 1993 Artículo 26. Numeral 1.- "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato."



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

del convenio, avaló los informes presentados por aquel y autorizó el egreso de los recursos con ocasión del pago realizado al contratista.

De lo cual resulta la determinación del nexo de causalidad en su actuación, en el entendido que la ausencia de diligencia debida para la gestión contractual de las obligaciones contraídas entre la FUNDACIÓN VISIÓN y el MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, por parte del supervisor, para la época de los CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA, generó y coadyuvó de manera inexcusable a la producción del daño; dado que se encuentra demostrado que no observó el debido cuidado propio de su cargo, pues debía garantizar la adecuada ejecución de los negocios a su cargo. Por ende, incurre en responsabilidad de los actos imputados en el presente proceso. De acuerdo con lo anterior, por la actuación antijurídica del deberá responder en sede de responsabilidad fiscal en tanto que estaba en ejercicio de las funciones que, por la Constitución, la Ley y los manuales de funciones y procedimientos y de contratación, le imponen al supervisor de convenios administrativos del municipio de Dosquebradas.

Entonces, siendo la causa del daño estudiado, las acciones y omisiones mencionadas a través de esta providencia, se tiene por sentado la existencia del nexo causal, dada la relación de la conducta analizada del señor CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA y el daño patrimonial ocasionado, razón por la cual una vez establecidos los elementos de la responsabilidad fiscal, debe fallarse con responsabilidad fiscal en su contra por la suma indexada de **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259) MCTE.**

Conducta y nexo de causalidad del vinculado Fundación Visión

FUNDACIÓN VISIÓN Nit 900.580.254-6, representada legalmente por el señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes, identificado con número de cédula **10.126.918⁸⁵** o quien haga sus veces, en calidad de asociado - contratista para la fecha de los hechos del convenio de asociación 648 de 2017, tiene la calidad de gestor fiscal porque colabora con la administración en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en este caso especial, para ejecutar las políticas de tenencia responsable de animales en el municipio de Dosquebradas.

El convenio 648 de 2017, le impuso al contratista la obligación de ejecutar este de acuerdo con lo allí convenido, especialmente en la cláusula primera y segunda, lo indicado en los estudios previos y la oferta del asociado para cuyo caso se estableció **AUNAR ESFUERZOS EN ACTIVIDADES QUE RESTABLEZCAN LOS LINEAMIENTOS DE TENENCIA RESPONSABLE DE ANIMALES EN EL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS.**

Esta Colegiada formuló imputación de cargos⁸⁶ en contra del vinculado FUNDACIÓN VISIÓN, quien suscribió el convenio de asociación N°648 de 2017 a través de su representante legal, y quien tenía la obligación de ejecutar el convenio acorde a los lineamientos establecidos tanto en los estudios previos, propuesta y minuta del contrato.

De acuerdo con lo anterior, poniendo de presente el objeto del convenio de asociación y las obligaciones inherentes al mismo; al contratista le comporta una relación de

⁸⁵ Folio 19 y 111 cd

⁸⁶ Véase Auto 010 de diciembre de 2023 por el cual se profiere imputación de responsabilidad fiscal en el PRF-2019-0774.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal. Como parte contractual se obligaba a ejecutar cada una de las actividades establecidas en el objeto de dicho convenio, lo que lo hace corresponsable directo de la suerte que podía alcanzar el cumplimiento de este, contribuyendo su omisión a la producción del daño patrimonial; al no haberse desplegado las acciones respectivas para su cabal ejecución. Con la celebración del convenio 648 de 2017 el contratista quedó revestido de la titularidad para gestionar todo lo relativo al debido cumplimiento de este en favor de la entidad contratante y más aun de la población beneficiada con el objeto, persiguiendo un fin social.

En perspectiva del daño patrimonial al Estado, esta instancia considera que su gestión fue insuficiente en la ejecución del convenio de asociación N°648 de 2017, pues el contratista no ejecutó sus obligaciones contractuales conforme a lo estipulado en estudios previos, oferta y minuta contractual, incumpliendo sus deberes; de igual forma presentó informes de ejecución, que dan cuenta de una aparente correcta ejecución del convenio, sin embargo; las pruebas allegadas a la presente actuación demuestran lo contrario. Con lo anterior el contratista quebrantó la colaboración impuesta por el convenio con la entidad contratante frente al desarrollo y cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Al contratista se le formuló un cargo único de la siguiente manera:

"(...) no ejecutó sus obligaciones contractuales conforme a lo estipulado en estudios previos y minuta contractual, incumpliendo sus deberes; de igual forma presentó informes de ejecución, que dan cuenta de un aparente desarrollo satisfactorio del convenio, sin embargo; las pruebas allegadas a la presente actuación demuestran lo contrario.

Así mismo recibió, por parte del municipio recursos que no tienen asidero ni justificación como los de mayor valor pagado, reclamó como suyos los recursos del Estado y que fueron objeto de sobrecosto, dineros que acrecentaron su patrimonio empobreciendo el del Municipio, de los cuales se tienen comprobada su existencia y la ocurrencia del detrimento patrimonial causado por la conducta por parte de los servidores públicos intervinientes en el proceso de contratación y el asociado contratista

La asociación en calidad de asociado –contratista además con su actuar negligente y en calidad de gestor fiscal contribuyó a la pérdida de los recursos del municipio al disponer de los aportes puestos por parte de la Alcaldía del Municipio de Dosquebradas, pese a no haber ejecutado el convenio de la forma pactada, por apropiarse de los recursos no ejecutados y que se le pagaron de más sin razón alguna.

Con lo anterior el contratista quebrantó la colaboración impuesta por el convenio con la entidad contratante frente al desarrollo y cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la correcta inversión y ejecución de los recursos estatales.

El convenio 648 de 2017, le impuso al contratista la obligación de ejecutar este de acuerdo con lo allí convenido, sin embargo, se desprende del análisis del convenio y su ejecución sendas irregularidades que truncaron el objeto perseguido a través del acto contractual, permitiéndose además con ello que la cooperativa no ejecutara los aportes entregados por el municipio conforme a lo establecido en las cláusulas del convenio, conllevando lo anterior a que se ocasionara un daño patrimonial al Estado (...)

De acuerdo con lo anterior y con base en lo dispuesto por el artículo 63 del código civil, dado que no actuó con diligencia y acuciosidad con relación a la ejecución del convenio 648 de 2017, atención y cuidado que deben predicar quienes administran recursos públicos, de



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

acuerdo con lo anterior este Despacho endilgará en contra del citado presunto responsable, responsabilidad fiscal a título de CULPA GRAVE."

Se destacan como pruebas que sustentan el conocimiento y actuación sobre los hechos investigados, en especial las que se relacionan a continuación:

- Estudios previos suscritos por el Director Operativo de la Secretaría de Gobierno del Municipio de Dosquebradas cuyo fin era *Aunar esfuerzos en actividades que restablezcan los lineamientos de tenencia responsable de animales en el Municipio de Dosquebradas.*⁸⁷
- Convenio de asociación N°648 de 2017, cuyas partes firmantes son los señores ALFREDO CASTAÑEDA RODAS y el señor JUAN CARLOS VELÁSQUEZ CIFUENTES, representante legal de la FUNDACIÓN VISIÓN.⁸⁸
- Constitución de garantía, póliza de cumplimiento N°5544101045675 expedida el 09 de noviembre de 2016 por Seguros del Estado.⁸⁹
- Suscripción del documento que corresponde a la justificación a la adición en recursos del que fue objeto el convenio de asociación 648 de 2017.⁹⁰
- Informes presentados por el contratista, ejecución convenio 648 de 2017.⁹¹

El apoderado de oficio de la fundación, esto es la estudiante de derecho MARÍA FERNANDA RINCÓN TORO presentó descargos⁹² contra el auto 010 que corresponde a la imputación, en el escrito radicado 2024ER0064918 del 02 de abril de 2024 se presentó objeción, respecto al daño enunció que el asociado no tuvo capacidad de decidir sobre la utilización de los recursos del convenio, toda vez que acataba instrucciones del supervisor de este y no se advirtió requerimiento alguno de su parte durante su ejecución, por lo que indica la apoderada que la Fundación Visión, atendió cabalmente las obligaciones impuestas por el convenio 648 de 2017, añadiendo además que no se puede endilgar responsabilidad dado que no hay un daño patrimonial.

Refiere en sus argumentos que la Fundación no actuó con negligencia, además de lo anterior explica que dado que no ha sido determinado el daño y que lo único que se puede percibir es el cabal cumplimiento de lo establecido en el acto contractual, dejando sin justificación la necesidad de establecer un nexo causal ya que no hay configuración de los elementos de la responsabilidad.

Con relación a los argumentos presentados, se debe iniciar estableciendo la participación en relación con las irregularidades informadas, para esta instancia es claro que el vinculado FUNDACIÓN VISIÓN conoció y participó en el proceso de ejecución del convenio de asociación N°648 de 2017, que en su realización se derivaron las irregularidades que se deciden en la presente actuación, estuvo al tanto de los pormenores como en la suscripción de la adición y conocía las obligaciones impuestas por el convenio y con el fin de acreditar estas presentaba informes que

⁸⁷ Carpeta 1 folio 19 cd

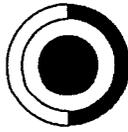
⁸⁸ Carpeta 1 folio 19 cd

⁸⁹ Folio 29 cd

⁹⁰ Carpeta 1 Folio 111 Respuesta Alcaldía Dosquebradas carpetas anexas N2019ER0038460

⁹¹ Carpeta 1 folio 19 cd

⁹² Carpeta 3. Folios 601-603



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

dieran cuenta de su avance.

Difiere esta Colegiatura con la manifestación de la no existencia del daño, pues como quedó advertido tanto en el auto de apertura, y en la imputación existen pruebas fehacientes que así lo confirman, mismas que no han logrado ser desvirtuadas en el trasegar del proceso, y es este material probatorio el que logar soportar lo establecido en las diferentes decisiones, y que demuestra que no hubo una ejecución acorde del objeto contractual por parte del asociado, lo que se tradujo en el incumplimiento de los fines del Estado y la ineficacia del gasto público

En este estadio, no se ha logrado desvirtuar lo señalado en referencia a los sobrecostos en la contratación y a las actividades no ejecutadas, las cuales fueron pagadas con cargo al presupuesto del Municipio en cumplimiento de las obligaciones contraídas como contratante pese a las irregularidades que afloraron ante el cumplimiento de las labores de este ente de control.

En lo que respecta a la conducta ejercida por la FUNDACIÓN VISIÓN, la cual se calificó como por su negligencia a título de culpa grave, la misma obedece a que el asociado desatendió u omitió de manera gravemente culposa la ejecución del convenio 648 de 2017, el contratista debió desplegar acciones oportunas y efectivas tendientes a cumplir con las obligaciones legales, contractuales atribuidas a este, al desatender la ejecución del convenio pasando por alto las obligaciones impuestas por este, incurrió en una crasa omisión atribuible a este, pues se vio truncado el cumplimiento de los fines de la contratación y de la consecución del objeto plasmado en el convenio de asociación, contribuyendo con lo anterior a la producción del daño patrimonial al Estado.

La asociación en calidad de asociado -contratista con su actuar negligente y en calidad de gestor fiscal contribuyó a la perdida de los recursos del municipio al disponer de los aportes puestos por parte de la Alcaldía del Municipio de Dosquebradas, pese a no haber ejecutado el convenio de la forma pactada, por apropiarse de los recursos no ejecutados y que se le pagaron de más sin razón alguna.

Consonancia con lo anterior, no se hace posible acoger los argumentos de defensa presentados por el apoderado de oficio de la fundación, toda vez que confluyen los elementos para endilgar una responsabilidad fiscal y para el caso particular, se encuentra demostrado plenamente el daño y la conducta ejercida por éste. Entonces, siendo la causa del daño estudiado, las acciones y omisiones mencionadas a través de esta providencia, se tiene por sentado la existencia del nexo causal, dada la relación de la conducta analizada de la FUNDACIÓN VISIÓN y el daño patrimonial ocasionado, razón por la cual una vez establecidos los elementos de la responsabilidad fiscal, debe fallarse con responsabilidad fiscal en su contra por la suma indexada de **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259) MCTE.**

DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

Dentro del presente proceso se encuentran vinculadas las siguientes aseguradoras:

- **SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6 y ALLIANZ SEGUROS Nit 860.026.182-5, por la póliza.**



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Global de manejo N° 55-42-101000361 expedida por SEGUROS DEL ESTADO Nit 860.009.578-6 con fecha 23/06/2017, con vigencias desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, tiene un valor asegurado de \$ 100.000.000, cuenta con un coaseguro cedido a ALLIANZ SEGUROS S.A en un porcentaje del 40%, y un deducible del 10% del valor de la pérdida, mínimo 3 SMLMV.

- **LIBERTY SEGUROS S.A Nit. 860.039.988, por la póliza.**

De cumplimiento N°2806931, expedida con fecha 16/11/2017, cuenta con una vigencia desde 31/05/2017 hasta 5/09/2018, con un valor asegurado de \$142.000.000, sin deducible y cuyo amparo es el cumplimiento del convenio 648 de 2017, tomador fundación visión y beneficiario municipio de Dosquebradas

- **SEGUROS DEL ESTADO S.A Nit 860.009.578-6, por la póliza.**

Responsabilidad Civil Servidores Públicos N° 55-01-101000100, expedida por SEGUROS DEL ESTADO, con fecha 09/07/2018 con una vigencia desde 06/07/2018 hasta 16/10/2019 con prórrogas, amparo contratado perjuicio patrimonial por un valor asegurado de \$ 1.000.000.000 sin deducible ni coaseguro, la entidad amparada y beneficiaria es el Municipio de Dosquebradas

La compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO, a través de su apoderada general basada en sus argumentos⁹³, solicita:

1. Se dicte fallo sin responsabilidad fiscal, o de dictarse fallo condenatorio se desvincula a SEGUROS DEL ESTADO S.A. por la expedición de las pólizas No. 55-01-101000100, No. 55-01-101000033, No. 55-01-101000047, No. 55-42-101000326 y No. 55-42-101000361.
2. Se desvincule a SEGUROS DEL ESTADO S.A. quien participa en el presente proceso en calidad de tercero civilmente responsable, en virtud de la expedición de las Pólizas No. 55-42-101000326 y No. 55-42-10100036, por encontrarse agotadas dentro del PRF 2018 00669 de la Contraloría General de la República Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, proceso en el que se pagó el Fallo con responsabilidad fiscal del 15/02/2022 confirmado por medio del Auto No. 004 del 01/04/2022 que resuelve recurso de Reposición y Grado de consulta No. URF2 05 65.
3. De continuar con la vinculación de SEGUROS DEL ESTADO S.A., solicito se delimite el valor a afectar dentro de la Póliza de R.C. Servidores Públicos No.55-01-101000100.

Es menester recordar, que en las consideraciones expuestas y en la parte resolutive del auto de imputación N°010 con relación a la continuidad de la vinculación de los terceros civilmente responsables, se dijo que, para el caso de seguros del estado, su permanencia en el proceso obedece a la expedición de las pólizas: *Global de manejo N° 55-42-101000361, esta con un coaseguro cedido a ALLIANZ, y Responsabilidad Civil Servidores Públicos N° 55-01-101000100.*

⁹³ Carpeta 3. Folios 578 cd



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Dicha retroalimentación, tiene lugar teniendo en cuenta que, la compañía aseguradora hace alusión a otras pólizas como por ejemplo No. 55-01-101000033, No. 55-01-101000047, No. 55-42-101000326, 33-45-1010286784, sobre algunas de las cuales esta instancia realizó el respectivo pronunciamiento concluyendo que no es con ocasión de estas que la aseguradora sigue vinculada, por tanto, se analizarán única y exclusivamente los argumentos atinentes a las pólizas enunciadas en el aparte anterior.

Una vez decantado lo relativo a las pólizas que generan la relación de la aseguradora con el proceso de responsabilidad fiscal, se analizan los argumentos planteados por la emisora de aquellas así:

Póliza global de manejo N°55-42-101000361 – improcedencia de afectación por agotamiento del monto asegurado.

Inicia la aseguradora informando que se *“agotó el valor asegurado ya que por auto de fecha 15 de febrero de 2022 proferido dentro del PRF 2018 00669, la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Risaralda dictó fallo con responsabilidad fiscal del 15/02/2022, afectando varias de nuestras pólizas entre ellas, las pólizas No. 55-42-101000361, fallo que se confirmó por medio del Auto que resuelve recurso N° 004 del 01/04/2022 y Grado de consulta No. URF2 05 65, todo lo anterior por cuanto dentro del PRF 2018 00669 se causó un detrimento patrimonial en cuantía de \$724.858.463, investigación que culminó con orden de afectación de la póliza.”*

Mas allá de lo expuesto por la aseguradora y la incorporación al acervo probatorio del auto de 002 del 15 de febrero de 2022 en el cual se falló con responsabilidad fiscal, teniendo como tercero civilmente responsable a Seguros del Estado, no media certificación o documento alguno por parte de la aseguradora donde se demuestre que la póliza ha sido mermada o agotada, por tanto, no es posible para esta Colegiatura acoger tal argumento, lo que sí es evidente para el proceso es que la póliza mencionada de acuerdo con sus condiciones, cuenta con la cobertura y amparo para los hechos irregulares acontecidos dentro de la vigencia de esta, esto es desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, los cuales son: pago de los ítems que no fueron ejecutados relacionado con recordatorios sensibilizaciones (\$8.948.560), Sobrecostos en la actividad N°7 proceso de esterilización y conexos (\$17.982.500), Ausencia de soportes exámenes pre quirúrgicos (\$1.450.000), procedimientos no practicados (\$825.000), actividades para las cuales fueron autorizados los pagos a través de las actas parciales de pago y su orden de pago, dentro de los cuales se puede denotar que aquellos egresos ocurrieron como ya se manifestó dentro de la vigencia de la póliza en comentario.

Acta	Fecha	Valor	PT	Fecha
1	20/06/2017	\$ 62,763,168	20172658	22/06/2017
2	17/07/2017	\$ 92,559,341	20173277	19/07/2017
3	16/08/2017	\$ 163,427,461	20173989	17/08/2017
4	18/09/2017	\$ 79,000,000	20175011	22/09/2017
5	20/10/2017	\$ 34,000,000	20175912	26/10/2017
6	04/12/2017	\$ 75,000,000	20177355	15/12/2017
7	15/12/2017	\$ 52,000,000	20177371	19/12/2017
8 y final	29/12/2017	\$ 52,125,010	20177988	29/12/2017

Además de lo anterior, el objeto del seguro tiene un amparo adicional de alcances fiscales -fallos con responsabilidad fiscal por un valor de \$100.000.000. Dentro de las



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

condiciones generales se encuentra definido que la aseguradora indemnizará a la entidad afectada con sujeción a los términos, cláusulas de la póliza, "las pérdidas causada por los funcionarios de la entidad asegurada o las personas que bajo su responsabilidad lo reemplacen (...) por incurrir en conductas (...) o en alcances que por incumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias, causen menoscabo de los fondos o bienes de la entidad asegurada, siempre y cuando el hecho sea cometido dentro de la vigencia de la póliza" (subrayas fuera de texto).

Por tanto, se reitera, que la póliza global de manejo N°55-42-101000361 presenta las condiciones y características particulares para pretender de esta indemnización por el riesgo configurado, razón por la cual esta Colegiatura no puede acoger favorablemente el argumento presentado por la apoderada de Seguros del Estado.

Póliza Responsabilidad Civil Servidores Públicos N°55-01-101000100:

1. Corroboración imposibilidad de cobertura de la póliza por ocurrencia de hechos por fuera de la vigencia.
2. Falta de cobertura de la póliza N°55-01-101000100 expedida bajo clausulado Claims made.

Con relación al numeral primero, refiere Seguros del Estado que, *"de persistir en afectar la póliza No. 55-01-101000100, se debe tener en cuenta que los hechos generadores del daño se encuentran por fuera del periodo de su vigencia, pues como bien lo indica el ente de control los hechos causantes del presunto detrimento patrimonial ocurriendo en el periodo del 22/06/2017 al 29/12/2017 y la póliza No. 55-01-101000100 (06/07/2018 al 19/06/2019), ni siquiera se había expedido. Así entonces queda claro que SEGUROS DEL ESTADO S.A. solo ampara a la entidad, siempre que el daño se haya ocasionado dentro del periodo de su vigencia, por ende, ya NO ES POSIBLE AFECTARLAS."*

Agrega que, *"se debe tener en cuenta que su vinculación dentro del procedo de la referencia es con posterioridad al auto de Apertura No. 009 del 23/08/2019, pues al notificación a esta compañía es para el 30/08/2019, como lo indica el mismo ente de control en el auto hoy recurrido, por tanto, teniendo en cuenta la fecha en la que somos vinculados como terceros civilmente responsable versus la fechas de vigencia de las pólizas 55-01-101000033 y No. 55-01-101000047, (CLAIMS MADE), no tendrían cobertura para la fecha en la cual se llevó a cabo la notificación del Auto de Apertura."*

En lo que respecta con el numeral segundo, especifica *"que en virtud de las circunstancias fácticas descritas por la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda al interior del proceso fiscal N° 8066320190774, esto es, el sobrecosto y las irregularidades dentro del Convenio de Asociación No. 648 de 2017. Añade que en la vinculación de la aseguradora en relación con la póliza abajo nombrada se han presentado una serie de irregularidades que se ponen en de presente en este escrito, así como la nulidad que se interpuso inicialmente, pues como se puede observar respecto de la póliza No. 55-01-101000100 expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A. apenas se tiene conocimiento de la vinculación de esta póliza con el Auto de Imputación No. 010 del 18/12/2023, notificado a esta compañía el 28/12/2023:*

Esto con base a que si la póliza No. 55-01-101000100 se expidió el 09/07/2018 con una vigencia desde el 06/07/2018 al 19/06/2019 y un periodo de retroactividad de dos (2) años, tal y como lo indica la caratula de la póliza:

NO existiría cobertura en el entendido de que SEGUROS DEL ESTADO S.A. es apenas de forma errónea comunicado de la existencia de una nueva vinculación.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

En tal sentido si el Auto de Apertura es del 23/08/2019, notificado el 30/08/2019 y el auto de Imputación es del 18/12/2023, notificado el 28/12/2023, el periodo de retroactividad iniciaría a contar desde la fecha de notificación de el a vinculación 28/12/2023 dos (2) años hacia atrás, para el caso 28/12/2021, lo que nos permite concluir que el daño se nos informó con posterioridad a la terminación de la vigencia de la póliza No. 55-01-101000100, pues el Auto que nos vincula es el de Imputación con fecha del 28/12/2023, fecha para la cual esta póliza ya no se encuentra vigente, pues la cobertura de esta póliza finalizó el 28/10/2019.

Así entonces, en el caso en que se logre demostrar la existencia de un daño, este no podría responsabilizarse a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** en calidad de tercero civilmente responsable, pues es evidente que este ente de control olvidó por completo vincular a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** en el Auto de Apertura la póliza No. 55-01-101000100 y con posterioridad en el auto de vinculación No. 009 del 27/09/2023, y por el paso del tiempo ya NO es procedente vincularnos mediante el Auto de Imputación No. 010 del 18/12/2023, más aún cuando la póliza expedida esta expedida bajo la modalidad de **CLAIMS MADE**, no solo porque no es la forma de realizar la vinculación de una nueva póliza estando dentro de la etapa de imputación, si no, por el tipo, pues evidentemente esta notificación solo se pudo haber realizado dentro del periodo de su vigencia, para el caso: 06/07/2018 al 28/10/2019.

Así entonces retomando lo dicho en la apertura que da pie a la imputación que nos vincula tenemos que la fecha de los hechos es en el 2017, fecha para la cual la póliza expedida por **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** ni siquiera se había expedido, además tenga en cuenta que no solo se trata de realizar la vinculación de otras pólizas que amparar los mismos hechos, si no, que debió realizar la vinculación de acuerdo a lo estipulado en su caratula para hacer efectivo el periodo de retroactividad y NO pretender revivir una retroactividad con una nueva vinculación de forma errónea en el auto de imputación y pretender convalidar sus errores, cuando además esta póliza tampoco tiene periodo de retroactividad activo.

Cabe aclarar a este ente de control que si bien la ocurrencia de los hechos materia de investigación se ocasione dentro de la retroactividad, estos no fueron comunicados a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** dentro del periodo de vigencia de la póliza, por lo que no se puede confundir la retroactividad que se otorga para que ocurra los hechos causantes del daño, con el tiempo que se otorga para hacer la reclamación a la aseguradora, en tal sentido se aclara a este ente de control que la retroactividad de la que habla en la página 35 Auto de Imputación No. 010 del 18/12/2023, que arbitrariamente nos vincula es respecto de la fecha de ocurrencia de los hechos y no respecto de la fecha en la cual se da aviso del siniestro, para el caso, la fecha en la cual esta aseguradora es vinculada en calidad de tercero civilmente responsable; 28/12/2023, razón por la cual se debe entender que única y exclusivamente se presenta retroactividad frente a la fecha de ocurrencia del hecho, que como se dijo sería 2017, pero **NO RESPECTO DEL PERIODO DE VIGENCIA** para la cual se comunica el siniestro a esta aseguradora.”

Agrega a sus argumentos, “que teniendo en cuenta la explicación anterior desconocemos debido al vacío argumentativo del Ente Acusador, cuáles son los motivos por cuales concurrimos a este debate procesal cuando salta a la vista que la reclamación de la póliza **CLAIMS MADE** se da por fuera de la vigencia de la póliza 55-01-101000100, por lo que si se pretendía vincular a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** la fecha límite para hacerlo era el 28/10/2019 y NO el 28/12/2023 como lo pretende hacer dentro de Auto de Imputación No. 010.”

Una vez traídos a colación y sintetizados los argumentos de defensa propuesto en contra del auto de imputación N°010 de diciembre de 2023 por parte de **SEGUROS**



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

DEL ESTADO, esta instancia debe precisar lo siguiente:

Al proceso se le dio inicio a través del auto de apertura N°009 del 23 de agosto de 2019⁹⁴, dentro del cual se realizó la vinculación de la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO en razón a la póliza global de manejo y las pólizas RC Servidores Públicos vigentes para la fecha de los hechos, posteriormente y en acatamiento de los lineamientos dados para este ente de control con relación a la vinculación de los terceros civilmente responsable y teniendo en cuenta que las pólizas de responsabilidad civil servidores públicos, no contaban con la vigencia, cobertura y condiciones para requerir de ellas una posible indemnización ante un eventual fallo, mediante auto N°009 del 27 septiembre de 2023⁹⁵, se realizó una nueva vinculación a la aseguradora anteriormente descrita, pero esta vez, en razón a la póliza RC 55-01-101000100.

Tanto en el auto de vinculación N°009 como en el de imputación N°010 quedaron evidenciadas los argumentos que tuvo en cuenta esta Colegiatura para avizorar que la póliza en comento era la indicada y la cual, ante un posible fallo de responsabilidad emergía como la adecuada para una probable afectación dadas las condiciones y amparo de esta.

A través de auto N°057 del 09 de abril de 2024⁹⁶ fue resuelta solicitud de nulidad interpuesta por la compañía aseguradora en razón a presuntas deficiencias respecto a la última vinculación efectuada y la decisión de esta colegiatura de mantener aquella con ocasión de la póliza discutida, pese a que el auto era susceptible de recursos, el tercero civilmente responsable no recurrió la decisión de negar la nulidad interpuesta. Ahora bien y una vez explicados los antecedentes de la vinculación es de resaltar que tal como lo afirma la apoderada de la compañía, existe un auto posterior al auto de apertura del proceso en donde se toma la decisión de llamar nuevamente (ya se encontraba vinculada) a la investigación en razón a las condiciones y amparos de la póliza RC 55-01-101000100 a SEGUROS DEL ESTADO, esto obedece además al acatamiento de las pautas emitidas a través de la circular 005 del 2020 - 2020IE0026811 del 16 de marzo de 2023 expedida por el Contralor General de la República.

En el contenido de dicha directriz de obligatorio cumplimiento para los operadores fiscales del ente de control nacional, se explica que es posible la vinculación de las aseguradoras aun después de abierto el proceso de responsabilidad fiscal, pues si bien en la generalidad de los seguros que operan bajo la modalidad de cobertura por reclamación o Claims made, se debe afectar la póliza vigente al momento en que se profirió el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal o de vinculación de la aseguradora; lo cierto es que hay excepciones a esa regla general, siendo la más común aquella que se presenta cuando el hecho materia del proceso de responsabilidad fiscal ya había sido reportado a la aseguradora con anterioridad, siendo aplicable para el caso, que los hechos fueron reportados a Seguros del Estado cuando se dio apertura al proceso, pues se realizó vinculación de dicha compañía en razón a las pólizas RC 55-01-101000033, No. 55-01-101000047 vigentes para la fecha de los hechos, sin embargo, con el devenir de trámite procesal y a la luz de las indicaciones dadas en la circular, se realizó el estudio de la póliza de la cual podría predicarse la indemnización, razón por la cual, esta Colegiatura realizó el respectivo

⁹⁴ Carpeta 1. Folios 114-130

⁹⁵ Carpeta 2 folios 363-378

⁹⁶ Carpeta 3 folios 614-620



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

llamamiento en razón al contrato de seguros discutido, esto es, la póliza RC N°55-01-101000100, por tanto, la aseguradora tenía pleno conocimiento de los hechos acaecidos y cuál era la póliza que cubría el evento, amén que todos los autos y decisiones emitidas dentro de la investigación han acatado lo relativo con el principio de la publicidad.

De otro lado, y centrándose en los argumentos de *falta de cobertura e imposibilidad de cobertura por ocurrencia de hechos por fuera de la vigencia*, se acude a las condiciones pactadas para la póliza; como ya se ha resaltado, esta se encuentra expedida bajo la modalidad Claims made – reclamación.

Descendiendo al objeto particular de esta se notan dos elementos importantes: ***opera por notificación de investigación y/o procesos por primera vez durante la vigencia de la póliza derivados de los hechos ocurridos en el periodo de retroactividad contratado***. Lo que significa que para que opere la cobertura es necesario que confluyan dos requisitos el primero que el evento (daño al patrimonio público) tenga lugar durante la vigencia de la póliza, entendiéndose también que el hecho pudo acaecer en el periodo retroactivo contratado y el segundo es que la reclamación del afectado se realice dentro del tiempo señalado en la carátula.

De acuerdo con lo anterior, y trayendo a colación el literal k del contexto general del analizado contrato de seguros se indica que la reclamación se lleva a cabo, entre otras a través *“de: 1. cualquier comunicación escrita en contra de los funcionarios asegurados que pretenda la declaración de responsabilidad de los mismos por un daño derivado de un acto incorrecto cometido o presuntamente cometido por estos”*, comunicación radicada 2019EE0105798 con fecha 28 de agosto de 2019 ⁹⁷ la que en su tiempo fue dirigida al representante legal de la entidad asegurada, esto es, el Municipio, 3. *“La notificación escrita a los funcionarios asegurados de un auto de apertura de investigación fiscal en su contra, como consecuencia de un acto incorrecto cometido o presuntamente cometido por éstos.”* (subrayas fuera de texto).

En consonancia con lo expuesto, en la presente causa fiscal la reclamación se surtió a través de la notificación del auto N°009 del 23 de agosto de 2019 ⁹⁸ de fecha que corresponde a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, y los hechos tuvieron ocurrencia entre mayo a diciembre de 2017, fechas que están dentro del interregno de la retroactividad, misma que se encuentra convenida así: *periodo de tiempo en el cual tienen ocurrencia los actos(...) cometidos por los asegurados antes del inicio de vigencia de la póliza, de los cuales se deriven reclamaciones susceptibles de cobertura en la medida en que fueran conocidas y presentadas dentro de la vigencia del contrato de seguro* (desde 06/07/2018 hasta el 16/10/2019), estas situaciones fueron claramente expuestas tanto en el auto de vinculación como en el de imputación, dejando sin efecto con ello lo argüido por la aseguradora en lo concerniente a la falta de cobertura de la póliza. (subrayas fuera de texto).

En cuanto a lo objetado por la aseguradora, en relación con *que los hechos generadores del daño se encuentran por fuera del periodo de su vigencia, pues como bien lo indica el ente de control los hechos causantes del presunto detrimento patrimonial ocurriendo en el periodo del 22/06/2017 al 29/12/2017 y la póliza No. 55-01-101000100 (06/07/2018 al 19/06/2019), ni siquiera se había expedido. Así entonces queda claro que SEGUROS DEL ESTADO S.A. solo ampara a la entidad,*

⁹⁷ Carpeta 1. Folio 140-142

⁹⁸ Carpeta 1. Folios 131-132



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

siempre que el daño se haya ocasionado dentro del periodo de su vigencia, por ende, ya NO ES POSIBLE AFECTARLAS; es necesario precisar que la modalidad de la operancia de la póliza se encuentra circunscrita a que la reclamación formulada por el damnificado, (en este caso la Contraloría en resguardo del patrimonio público) al asegurado, debe realizarse durante la vigencia de la póliza, así se trate de hechos ocurridos con anterioridad a su iniciación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 389 de 1997.

A lo anterior, observa esta Colegiatura la aseguradora tiene muy presente lo relativo al termino en que se debió llevar a cabo la reclamación, pues dentro de los argumentos presentados y cuando se refirió a las pólizas RC que anteceden la discutida en este proceso, indica que tanto la terminadas en 33 y 047 no tendría cobertura en la fecha que se llevó a cabo la notificación del auto apertura (30 de agosto de 2019) , pues aquella se realizó por fuera de la vigencia de las pólizas (24 de julio de 2016 al 15 de junio de 2017 y 15 de junio de 2017 al 15 de junio de 2018 respectivamente), añadiendo además que el termino señalado por la póliza RC 55-01-101000100 para realizar la respectiva reclamación era en el lapso comprendido entre **06/07/2018 al 28/10/2019**, por lo que se reitera de acuerdo con las pruebas de notificación del auto de apertura, el siniestro⁹⁹ fue debidamente comunicado a los funcionarios asegurados quienes actualmente se encuentra vinculados al proceso de responsabilidad fiscal, requisito establecido en las condiciones de la póliza. *En ese sentido, no es necesario que se requiera una decisión en firme de una autoridad judicial para que se entienda constituido el siniestro, pues, lo que requiere acreditación es la **notificación de las reclamaciones** (...)*¹⁰⁰

Por tanto al realizar la reclamación al asegurado tal como lo contempla las condiciones de la póliza en lugar de a la aseguradora como se pretende por dicha compañía, no es óbice para que Seguros del Estado se sustraiga de la obligación indemnizatoria, pues es inescindible la relación entre los responsables fiscales y la compañía de seguros, dado que la garantía busca resarcir el daño causado al erario por la conducta de los servidores públicos vinculados al proceso, además que la vinculación se llevó a cabo dentro de los términos establecidos para tal fin, teniendo en cuenta las modalidades establecidas en la póliza, para este caso la reclamación y el periodo de retroactividad.

Cabe recalcar que la vinculación de la aseguradora obedece a lo ordenado por el artículo 44 de la Ley 610 de 2000 y a la protección del patrimonio Estatal que es un interés general, por tanto si en el auto de imputación se decidió mantener a SEGUROS DEL ESTADO como tercero civilmente responsable dentro del proceso, es por los valores asegurados que se encuentran descritos en la póliza, los amparos de esta, los afianzados, el beneficiario del tipo de seguros y sobre todo teniendo en cuenta el valor del daño patrimonial el cual este plenamente cuantificado, lo que se considera una medida razonable en aras de salvaguardar el patrimonio público.

Consonancia de lo explicado con base en la condiciones particulares y generales de la póliza y las circunstancias de reclamación, vinculación del tercero civilmente responsable, es que esta Colegiatura no puede acoger los argumentos y lo pretendido por seguros del Estado en el sentido de:

⁹⁹ reclamación presentada por un tercero o por la entidad tomadora dentro de la vigencia de la póliza o del periodo de extensión de la misma

¹⁰⁰ Consejo de Estado- Expediente: 25000-23-26-000-2009-00311-02 (55.002) – 10 de junio de 2022.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

1. Dictar fallo sin responsabilidad fiscal, o de dictarse fallo condenatorio se desvincula a SEGUROS DEL ESTADO S.A. por la expedición de las pólizas N°55-01-101000100, N°55-01-101000033, No. 55-01-101000047, N°55-42-101000326 y N°55-42-101000361.

Dado que se encuentran presentes los elementos requeridos y propuestos en la norma para emitir un fallo con responsabilidad fiscal, no es posible desvincular a la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO en razón de la expedición de la póliza RC Servidores Públicos N°55-01-101000100 toda vez que esta presenta las características de objeto, amparo, cobertura y vigencia entre otros para reclamar de ella la indemnización en pro de resarcir el patrimonio público el cual fue lesionado por los actos ejercidos por los afianzados, esto es, el señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS y CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA.

2. Se desvincule a SEGUROS DEL ESTADO S.A. quien participa en el presente proceso en calidad de tercero civilmente responsable, en virtud de la expedición de las Pólizas N°55-42-101000326 y N°55-42-10100036, por encontrarse agotadas dentro del PRF 2018 00669 de la Contraloría General de la República Gerencia Departamental Colegida de Risaralda, proceso en el que se pagó el Fallo con responsabilidad fiscal del 15/02/2022 confirmado por medio del Auto No. 004 del 01/04/2022 que resuelve recurso de Reposición y Grado de consulta N°URF2 0565.

Como se explicó al inicio del análisis de los argumentos del tercero civilmente responsable, no hay prueba documental idónea que repose en el expediente que demuestre que el valor asegurado de la póliza 55-42-101000361 se encuentra mermado y/o agotado.

3. De continuar con la vinculación de SEGUROS DEL ESTADO S.A., solicito se delimite el valor a afectar dentro de la Póliza de R.C. Servidores Públicos N°55-01-101000100., dicha delimitación se tendrá en cuenta.

Descargos de LIBERTY SEGUROS S.A, presentados a través de su apoderado, el abogado JUAN CARLOS ZULUAGA MAESE.

A través de escrito de fecha 04 de enero de 2024¹⁰¹, la aseguradora Liberty presentó oposición al auto de imputación, sobre lo cual realizó las siguientes precisiones:

Empezó remitiéndose a los argumentos ya expuestos radicado 2019ER00110004 del 07/10/2019¹⁰² y los cuales fue tenidos en cuenta y analizados por esta instancia en el acápite respectivo del auto de imputación 010 de 2023, reiteró que en caso de pretenderse la afectación de la garantía de cumplimiento del convenio 648 de 2017, esta colegiatura debe tener en cuenta lo relativo a la cobertura de la póliza N°2806391, lo que resume así: Vigencia del 31 de mayo de 2017 al 05 de julio de 2018, amparo: cumplimiento del contrato, valor asegurado: \$142.000.000, afianzado: fundación visión, asegurado: Municipio de Dosquebradas.

Recuerda el apoderado que se trata de una póliza de naturaleza contractual y que en caso que se llegue a determinar que, aunque exista un faltante de capital, pero se

¹⁰¹ Carpeta 3. Folios 463-467

¹⁰² Folios 150-152



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

cumplió con el deber contractual y correcta ejecución del contrato, esta póliza no podría afectarse dada la característica de la póliza

Agregó el apoderado que *“los hechos investigados deben ser del objeto del amparo de las pólizas de seguros contratadas y vinculadas a este proceso, así mismo los hechos que aquí se investigan se deben enmarcar sobre la vigencia de las pólizas de seguros, por lo cual, en caso de que un hecho generador del detrimento se haya causado por fuera de la vigencia de alguna póliza, dicha póliza no responderá por declararse probada una ausencia de cobertura.”*

A lo anterior, esta Colegiatura hace mención en el auto de imputación, en el cual se realizó el respectivo análisis de la cobertura, amparo, y vigencia de la póliza de cumplimiento, esto con el fin de establecer que los criterios señalados por el apoderado de LIBERTY SEGUROS, son los que se tuvieron en cuenta para mantener a dicha aseguradora como tercero civilmente responsable.

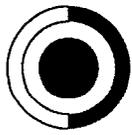
El convenio 648 de 2017 está asegurado por la póliza de cumplimiento N°2806931, cuyo tomador es la FUNDACIÓN VISIÓN y el beneficiario es el municipio de Dosquebradas, dicho contrato de seguros garantiza la observancia de los compromisos estipulados en dicho acto contractual; por tanto, al acreditarse que dicha ejecución tuvo deficiencias se hace posible reclamar de dicha póliza la indemnización debida, esto al materializarse el riesgo.

Para el caso que ocupa se encuentra ampliamente probado que la Fundación Visión (asociado - contratista) en la ejecución del convenio 648 de 2017 incurrió en irregularidades pues no desarrolló las actividades pactadas en términos y condiciones estipuladas, los ítems que presentan las anomalías son recordatorio sensibilizaciones, exámenes prequirúrgicos, procedimientos quirúrgicos que se dejaron de practicar, los cuales como fue descrito en el respectivo acápite causaron un daño al patrimonio del Estado, el cual se encuentra cuantificado en la suma de **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259) MCTE.**

Los hechos irregulares tuvieron ocurrencia entre el periodo comprendido de mayo a diciembre de 2017, fechas para las cuales fueron autorizados los pagos a través de las diferentes actas parciales y que dieron lugar al egreso de los recursos del Estado, entonces al revisar la vigencia de la póliza de cumplimiento N°2806931 que va desde el 31/05/2017 hasta 05/09/2018, es evidente que mencionados hechos acaecieron en dicho lapso. Además de lo señalado, se debe tener en cuenta de acuerdo con el objeto de la póliza, que aquella cubre los perjuicios directos derivados del incumplimiento total o parcial de las obligaciones nacidas del contrato, así como de su cumplimiento tardío o de su cumplimiento defectuoso, cuando ellos son imputables al contratista.

De acuerdo con lo expuesto, se denota entonces que la póliza de cumplimiento N°2806931, expedida por LIBERTY SEGUROS SA con fecha 16/11/2017, con vigencia desde 31/05/2017 hasta 5/09/2018, un valor asegurado de \$142.000.000, sin deducible; posee la vigencia, cobertura y amparo requerido, por tanto, se ordenará la incorporación de la póliza al fallo con responsabilidad fiscal. Consecuencia de lo anterior, la compañía aseguradora LIBERTY SEGUROS S.A Nit 860.039.988, deberá responder en calidad de tercero civilmente responsable.

Descargos de ALLIANZ SEGUROS, presentados a través de su apoderado, el



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

abogado Gustavo Alberto Herrera Ávila.

La aseguradora ALLIANZ, una vez expuesto los respectivos descargos¹⁰³ solicita a esta Colegiatura:

Desestimar la declaratoria de responsabilidad fiscal en contra de los investigados, por cuanto no se acreditan los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal como la conducta a título de culpa grave ni el daño patrimonial.

Ordenar la desvinculación de la aseguradora toda vez que la póliza identificada internamente para dicha compañía como 22115001/0 no presta cobertura para los hechos por cuanto las acciones derivadas del contrato de seguro se encuentran prescritas, además que no se realizó el riesgo asegurado por no confluir los elementos de la responsabilidad fiscal.

Que en el evento de no ser tenidos en cuenta los argumentos, dar observancia a límites y sub límites del valor asegurado, los cuales se encuentran sujetos a la disponibilidad del valor asegurado, la suma disponible del valor asegurado actualizada, el deducible del 10% del valor de la pérdida mínimo 3 SMMLV y todas las condiciones del seguro.

El apoderado de la aseguradora ALLIANZ, basó sus alegaciones en los siguientes fundamentos:

A. Falta de competencia del funcionario, por haber expirado el término para que se profiera el auto de imputación.

En relación con el punto planteado y denominado como *“Falta de competencia del funcionario por haber expirado el término para que se profiriera auto de imputación por lo que debe archivarse el proceso”*, este argumento al señalar una de las causales de nulidad, fue decidida a través del auto N°057 del 09 de abril de 2024¹⁰⁴, y el auto 067 del 25 de abril de 2024¹⁰⁵ por el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto.

B. Inexistencia del hecho y la supuesta conducta generara del daño – no se integran los elementos de la responsabilidad fiscal (daño y conducta).

Presentó además la aseguradora en su escrito oposición a lo contemplado en el auto de imputación con relación al daño y a la conducta, denominando sus argumentos como inexistencia del hecho y de la supuesta conducta generadora del daño, así mismo la no reunión de los elementos de la responsabilidad como el daño y la culpa grave (inexistencia).

Mencionó el togado que el contratista cumplió con las obligaciones impuestas por el convenio 648 de 2017, que la contraloría hizo simples apreciaciones subjetivas al emitir el auto de imputación, pues no existe prueba de la ocurrencia del daño, lo que a criterio de la aseguradora se traduce en la inexistencia de un hecho irregular por lo que el convenio de acuerdo con su discernimiento culminó de forma satisfactoria, aquella afirmación basada en que el municipio de Dosquebradas profirió acta final en

¹⁰³ Carpeta 3. Folios 503-577

¹⁰⁴ Carpeta 3. Folios 614-620

¹⁰⁵ Carpeta 3 folios 631-634



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

la cual se manifestó que el objeto del convenio se ejecutó y el contratista cumplió con todas las actividades a su cargo, desvirtuándose con ello el hecho generador del daño.

Amén de lo anterior, indica que en el expediente obran pruebas que los procedimientos de esterilización y demás actividades si se ejecutaron, menciona las verificaciones telefónicas que así lo confirma, y que, por tanto, no hubo una afectación a la inversión de los recursos debido a que la comunidad se vio beneficiada con el programa social de apoyo a la tenencia de mascotas.

Consonancia de lo anterior, expuso para el siguiente argumento que, al no existir un hecho dañoso o generador del daño, no puede predicarse la existencia de un daño patrimonial, pues es imperativo que este en el plenario este suficientemente acreditado, situación que insiste no se logra en este asunto.

Agrega que la entidad afectada a través de sus funcionarios cumplió con el objeto pactado en el convenio 648 de 2017 y nuevamente trae a colación las llamadas realizadas por el ente de control para verificar el cumplimiento de una actividad.

Lo que llevó al abogado a hilar que al no presentarse el hecho dañoso, no puede extenderse a un detrimento patrimonial y menos a imputarse una conducta gravemente culposa en cabeza de los presuntos responsables, pues alega que aquellos observaron una conducta diligente acorde con los principios de la función pública que dieron como resultado el desarrollo, refiere que a la luz del artículo 63 del código civil no existe en el presente proceso los elementos probatorios conducentes, pertinentes, útiles con los que se acredite indefectiblemente un patrón de conducta supremamente negligente, por lo que ninguna de las pruebas allegadas permiten acreditar una conducta culposa en cabeza del presunto responsable, por el contrario de la totalidad de los elementos probatorios que obran, se logra vislumbrar un patrón de conducta diligente. Así mismo, hizo alusión al artículo 118 de la ley 1474 de 2011 respecto de la posibilidad excepcional de la presunción de culpa no es aplicable aquella, pues reitera no hay prueba de los elementos subjetivos que configuren dicha culpa presunta.

Afirmó que teniendo en cuenta que luego de haberse analizado la totalidad de las pruebas en el expediente no se determinó con claridad la conducta desarrollada por los vinculados, pues de acuerdo con aquellas es claro que se adelantaron las obras señaladas en el objeto de los contratos (sic).

Producto de lo anterior agregó que no puede endilgarse una actuación gravemente culposa a ALFREDO CASTAÑEDA RODAS y CARLOS ELIAS MÁRQUEZ VALENCIA máxime cuando en el auto de imputación ni se señaló con claridad cual fue la conducta en la que incurrieron los investigados y en ese sentido, cual debió ser la conducta que correctamente debieron ejercer, concluyendo la aseguradora que el ente de control únicamente señaló la supuesta falta de cumplimiento en la obligación de supervisar el contrato, pero esto, si ocurrió, por sí mismo no puede ser la causa de algún daño y sin señalar la actuación específica que generó el inició de la presente investigación.

En referencia con lo increpado por la aseguradora con relación al daño y la conducta y que no se encuentran presentes los elementos para emitir una decisión responsabilizando a los investigados, es preciso señalar, que equivoca su juicio aquella, al afirmar que no existen pruebas que sustenten la existencia de los requisitos anteriormente señalados, por ejemplo para el ítem de recordatorio de



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

sensibilizaciones puede reafirmarse en la inexistencia de soportes de ejecución como actas de entrega, material foto o videográfico, no se encuentra ni la más mínima evidencia de la cual pueda inferirse la dación de lo contemplado para este ítem, situación que por obvias razones este ente de control no puede pasar por alto esto en razón a la importancia de los recursos invertidos en el convenio 648 de 2017.

Del mismo modo, para el caso de los sobrecostos al desplegar ejercicio probatorio con el fin de confirmar o desvirtuar la presencia de aquellos en la actividad contractual, aquella comprobó que no hay justificación ni explicación para que el Estado asumiera un valor elevado para dicha actividad cuando la realidad del mercado reflejaba unos precios inferiores a los que quedaron pactados en la adición, cumpliendo este detrimento con las características que debe predicar el daño, esto es, cierto, anormal, y con el respectivo quantum económico estimado.

Por otro lado, soportado en las documentales que avalan exámenes prequirúrgicos presentados por el asociado contratista en sus informes, y ante la ausencia de aquellos se revisaba de forma integral con la historia clínica y el consentimiento, se pudo probar que, pese a que el Municipio realizó el respectivo desembolso por la práctica de exámenes prequirúrgicos para mascotas, no fue realizado en un numero de 29; misma situación con las histerectomías no practicadas (5) , de las cuales como se advirtió no se halla la acreditación de la práctica de aquella, lo que además fue corroborado por las llamadas realizadas en sede de auditoría.

Con base en lo arriba explicado, además teniendo en cuenta que del daño patrimonial supérstite fue cuantificado en el respectivo acápite en la suma **VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS (\$28.756.060)**, el vinculado, esto es, ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, realizó un pago parcial de **VEINTE MILONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$20.257.500)** sin indexar, la cuantía determinada, una vez aplicando el valor restituido, más la actualización a presente, se encuentra tasado en la suma de **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259)**, daño que cumple con las características de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud.

Ahora bien y en lo atinente a la conducta ejercida por los hoy encartados, dentro del plenario y con ocasión del daño patrimonial causado al erario, se analizó tanto los deberes legales y funcionales de los dos servidores públicos que fungieron como ordenador del gasto y supervisor, aunado a las obligaciones contractuales que le imponía al último la cláusula sexta del convenio 648 de 2017; determinándose que dada la conducta omisiva en relación con aquellas este comportamiento fue determinante en la producción del detrimento que hoy se predica, calificándose aquella a título de culpa grave, estimación como se dijo deviene de valorar las irregularidades presentadas en la ejecución del acto contractual y la no atención de las funciones que debían desplegar tanto el señor CASTAÑEDA RODAS como MÁRQUEZ VALENCIA, en aras de lograr un adecuado desarrollo de las actividades contractuales, la satisfacción de las necesidades sociales y la protección del patrimonio público. Las pruebas en las cuales se basan estas afirmaciones y análisis se encuentran decantadas en el análisis respecto a la conducta y el nexo causal propuesto en la imputación, así como en la presente decisión.

Dado que los argumentos presentados por la compañía aseguradora no logran



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

desvirtuar lo relativo al daño y la conducta, esta Colegiatura confirma ya lo expuesto relacionado con el tema.

2. Indebida Vinculación de Allianz Seguros.

Se explicó en los argumentos que la contraloría incurrió en un yerro al vincular a la compañía en calidad de tercero civilmente responsable, pues dicho ente de control no tuvo en cuenta la modalidad de la póliza, la vigencia y la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro, además de lo anterior que el despacho omitió realizar el análisis y estudio de la póliza, limitándose solo a enunciar la existencia de la misma.

Añadió que la vinculación de Allianz sucede fenecido el termino quinquenal establecido por el legislador para que se afectada la póliza, además de ello que no hay una decisión de fondo que declare la responsabilidad fiscal en el proceso. Teniendo en cuenta lo anterior, manifiesta que la garantía representada en la póliza 55-42-101000361, no puede ser afectada, desarrolla sus planteamientos de la siguiente forma:

A. Prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros.

Señaló que la contraloría no realizó el análisis profundo de la póliza para vincular la aseguradora, explicó que a la luz del artículo 120 de la Ley 1474 de 2011 la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros es de 5 años, basa su argumento en que los hechos irregulares ocurrieron entre el 22 de junio al 29 de diciembre de 2017 lapso en el cual se realizó los pagos del convenio 648 de 2017, teniendo en cuenta estas fechas sugiere que la aseguradora solo podría ser vinculada hasta diciembre de 2022, por lo que el auto de vinculación N 010 del 23 de septiembre de 2023¹⁰⁶ ya estaría fuera de ese tiempo, por tanto a esa fecha ya había operado la prescripción de las acciones, agrega además que no existiendo fallo que declare aun la responsabilidad fiscal y ordene afectar el contrato de seguros, está claro que operó el fenómeno de la prescripción extintiva.

En relación con los argumentos planteados, efectivamente le asiste razón al apoderado al señalar que el termino prescriptivo es de 5 años, sin embargo, dicha demarcación debe analizarse desde una óptica diferente de la cual plantea la aseguradora, para lo cual se debe acudir a lo contemplado en el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, el cual remite a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000 en lo referente a los fenómenos de caducidad y prescripción, pues bien, el auto de apertura de fecha 23 de agosto de 2019¹⁰⁷, interrumpió el termino de caducidad de las acciones permitiendo además con ello las vinculaciones posteriores a que hubiese lugar de acuerdo con las pruebas, ahora bien, respecto al termino de prescripción este empieza a correr a partir de la fecha de apertura del proceso, tiempo que aún no ha fenecido para que se adopte la decisión que con base en el análisis del material probatorio y a la luz de la normatividad vigente se debe emitir.

b. Inexigibilidad de la obligación a cargo de la compañía aseguradora por cuanto no se realizó el riesgo asegurado.

Indicó que no existe obligación indemnizatoria toda vez que no se realizó el riesgo

¹⁰⁶ Carpeta 2. Folios 429-448
¹⁰⁷ Carpeta 1. Folios 114-130



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

asegurado, dado que no se encuentra demostrada la responsabilidad fiscal que pretenden el ente de control endilgar a los presuntos responsables, no contando la Contraloría con pruebas fehacientes para determinar la realización del presunto detrimento patrimonial, de igual modo manifiesta el abogado que no se determinó con claridad la fecha de ocurrencia de los hechos, por lo que podría eventualmente existir una falta de cobertura temporal si se comprueba que la materialización del supuesto daño investigado ocurrió por fuera de la vigencia de la póliza.

Agregó que de acuerdo con el amparo de la póliza la aseguradora entrará a responder si y solo si se causa pérdida patrimonial al asegurado que para el caso es el municipio de Dosquebradas, insiste que en el presente proceso no se logra estructurar una responsabilidad fiscal en cabeza del presunto responsable, por tanto, no se ha realizado el riesgo asegurado.

Esta Colegiatura en líneas antecedentes recalcó con base en el material probatorio, como en el presente proceso, si emergen los elementos necesarios para endilgar una responsabilidad fiscal en cabeza de los hoy vinculados, por considerarlo de suficiente ilustración no se repetirá lo ya explicado, de acuerdo con lo anterior, y al haberse materializado el riesgo es notable como la póliza global de manejo cuenta con la cobertura requerida para pretender de aquella la indemnización requerida y dejar el patrimonio del Estado resarcido.

De igual forma, se encuentra determinada las fechas de ocurrencia del hecho que produjo la lesión a los recursos del Estado, mismas que la aseguradora tiene presentes ya que corresponden a la fecha de egreso de los recursos comprometidos en el convenio 648 de 2017, fechas que fueron relacionadas por el apoderado cuando desplegó argumentos en relación con el punto anterior, esto es, presunta prescripción de las acciones, entonces, como se denota los pagos se realizaron entre el mes de junio y diciembre de 2017, lapso que corresponde al de la vigencia de la póliza en disputa (15/06/2017 a 15/06/2018), al tener aquella la vigencia, el amparo y al haberse materializado el riesgo entre otras características, es indiscutible la cobertura de dicho contrato de seguros.

c. Ha disminuido el valor límite de la suma asegurada por cuanto se pagó un siniestro en el PRF—2018-0669.

Realizó la aseguradora con relación al tema el pago realizado por la aseguradora en virtud del coaseguro cedido en la póliza global de manejo N°55-42-101000361, indicando que la suma disponible en el momento de presentación de los argumentos es de \$4.000.000, monto que debe tener en cuenta el ente de control en caso de emitir fallo adverso a los intereses de la compañía aseguradora.

De acuerdo con lo indicado, dentro del plenario se encuentra certificación de pago mediante la cual se evidencia que la aseguradora Allianz pagó la indemnización debida en la etapa de cobro coactivo en razón a fallo con responsabilidad fiscal emitido por esta Gerencia Departamental y que corresponde al proceso de responsabilidad fiscal 2018-0669, existiendo en el momento un valor disponible de \$4.000.000, de acuerdo con lo anterior, se tendrá en cuenta esta disminución del valor asegurado en la parte resolutive de la presente decisión.

d. Existencia de coaseguro e inexistencia de solidaridad en el marco del coaseguro contenido en la póliza global de manejo.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Hizo referencia la compañía al coaseguro existente en la póliza N°55-42-10-1000361, del cual le corresponde el 40% a ALLIANZ y el restante a SEGUROS DEL ESTADO, manifestó en sus argumentos que cada una de las coaseguradoras está limitada al porcentaje antes señalado y que de ninguna manera puede predicarse una solidaridad entre ellas, de acuerdo con esto explica a la luz del artículo 1092 del código de comercio que en caso que fuera viable una declaratoria de responsabilidad fiscal no podría condenarse a su representada por lo que exclusivamente le corresponde a la otra coaseguradora.

La característica del coaseguro presentado por la póliza global de manejo fue tenida en cuenta por esta Colegiatura tanto en la vinculación de las aseguradoras como en el auto de imputación, por tanto, es claro para esta Colegiatura el límite sobre el cual se debe requerir a cada aseguradora, esto es, 40% para ALLIANZ y 60% para SEGUROS DEL ESTADO.

Se deberán tener en cuenta los Deducibles pactados.

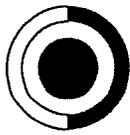
Con el desarrollo de este argumento el abogado de ALLIANZ pone de presente que la póliza global de manejo tiene un deducible pactado en el contrato de seguro: del 10% del valor de la pérdida, mínimo 3 SMMLV, indicando que es de suma importancia que, ante un eventual fallo, la Contraloría descuente el debido importe del deducible.

A lo anterior, y como se ha venido reiterando para otros argumentos, esta Colegiatura tiene en cuenta las condiciones particulares y generales del contrato de seguro, pero no es posible que esta instancia haga el cálculo respecto a descuento del deducible, puesto que aquello es un procedimiento que se realiza por la aseguradora, por tanto en las consideraciones y en la parte resolutive de la decisión se deja planteado que la póliza global de manejo N°55-42-101000361 tiene pactado un deducible del 10% del valor de la pérdida, mínimo 3 SMMLV, tal como se dejó establecido en el auto de vinculación y en el de imputación.

e. Existencia de la póliza de Responsabilidad Civil de Servidores Públicos

Se explicó en el contenido del escrito de oposición del auto de imputación que se torna inane la afectación de la póliza global de manejo cuando dentro del plenario existe el contrato de seguros que ampara la responsabilidad civil servidores públicos, la cual sugiere el abogado de la aseguradora es la llamada a afectarse, solicitando que se revoque el auto de imputación en lo concerniente a la afectación de la póliza global de manejo y consecuentemente se desvincule a la compañía que representa.

Es cierto lo que afirma el representante judicial de la aseguradora, pues efectivamente dentro del proceso se encuentra vinculada SEGUROS DEL ESTADO como emisora de la póliza RC Servidores Públicos N°55-01-101000100, la cual tiene las características requeridas para predicar de aquella la indemnización ante un fallo con responsabilidad, sin embargo, como fue manifestado por el togado en líneas antecedentes respecto a la póliza global de manejo y la posibilidad que esta sea afectada para otros procesos de responsabilidad fiscal, sucede lo mismo con el contrato de seguros RC servidores públicos, y en aras de buscar el resarcimiento total del daño causado es que se sostuvo la vinculación de los terceros civilmente responsables y sus respectivas pólizas, pues la protección de los recursos estatales son la razón de ser de dichos llamados al proceso.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Como ya se mencionó, el hecho que dentro del proceso de responsabilidad fiscal que nos ocupa haya concurrencia de pólizas, esto observa es la búsqueda efectiva del resarcimiento del daño al erario, por lo que se reitera que el mantener a la aseguradora vinculada no corresponde a un capricho de esta Colegiatura, si no a que asisten los elementos fácticos y legales para proceder de dicha forma, lo que se considera una medida razonable en aras de salvaguardar el patrimonio público.

Es de aclarar que no es cierto que a través del auto de imputación se haya afectado la póliza en la que concurre ALLIANZ, pues dicha decisión solo se toma con el fallo con responsabilidad fiscal, por tanto, en suma, de lo explicado anteriormente esta Colegiatura no recibe los argumentos de la aseguradora tendientes a que se surta la revocatoria del auto de imputación, pues a todas luces aquello es improcedente.

f. Culpa Grave y Dolo riesgo inasegurable.

En el escrito de descargos se hizo remisión al artículo 1055 del Código de comercio, el cual establece que las actuaciones dolosas o gravemente culposas son asegurables, se agregó que en el evento en que se considere que la actuación de los vinculados si se enmarca en el dolo o la culpa grave es claro que no se podrá ordenar hacer efectiva la póliza.

Sorprende a la Colegiatura el argumento que esboza el apoderado, máxime cuando solo se limita a enunciar el artículo 1055 e interpretar este de forma aislada y no exhibe lo establecido por su representada en las condiciones que hacen parte del contrato de seguros de la póliza global de manejo, razón por la cual y trayendo a colación el objeto pactado en la póliza 55-42-101000361, se observa lo siguiente:

"(...) Indemnizará a la entidad asegurada con sujeción a los términos, cláusulas y condiciones contenidas en esta póliza, las pérdidas causadas por los funcionarios de la entidad asegurada (..) o en alcances que por incumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias, causen menoscabo de los fondos o bienes de la entidad asegurada (...) por incurrir en conductas (..) o en alcances por incumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias, causen menos cabo de los fondos o bienes de la entidad asegurada, siempre y cuando el hecho sea cometido dentro de la vigencia de la presente póliza."

Quiere decir lo anterior, que para la póliza en comento no existe exclusión pactada referente a la culpa grave (calificación de la conducta dada a los investigados en el respectivo auto), que el patrimonio del Estado sufrió menoscabo a causa de uno de los eventos cubiertos por aquella y que existen los fundamentos para predicar de dicho contrato de seguros la indemnización requerida, por tanto no se pueden acceder a las pretensiones y menos aceptar los argumentos expuestos que pretenden que no se ordene hacer efectiva la póliza.

g. Carácter meramente indemnizatorio que revisten los contratos de seguro.

Refirió la aseguradora que la indemnización que, por la ocurrencia del siniestro, nunca podrá ser superior al valor asegurado, así las cosas, el carácter de los seguros de daños y en general de cualquier seguro, es meramente indemnizatorio.

Añadió que no debe perderse de vista que la póliza global de manejo no puede ser afectada por los presuntos hechos irregulares en el convenio 648 de 2017, pues se



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

acreditó la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros y por tanto el contrato de seguro no puede ser fuente de enriquecimiento sin causa al tener un carácter meramente indemnizatorio al encontrarse suficientemente acreditado la inexistencia de algún perjuicio o detrimento patrimonial.

Con ocasión de lo argüido por ALLIANZ, es deber poner de presente que esta instancia tiene en cuenta y da aplicabilidad al principio indemnizatorio que rige los seguros, sin embargo, no puede olvidar el apoderado que este ente de control busca con la afectación de la póliza global de manejo que se repare el daño sufrido por el patrimonio del Estado, detrimento que está plenamente demostrado en su ocurrencia y que cumple con las características del mismo.

No puede aducir la compañía aseguradora que en el presente caso se pretende la indemnización como fuente de enriquecimiento sin justa causa, pues está claro para este proceso que es necesario que se repare el daño causado al Estado de tal manera que este vuelva a quedar en las condiciones en que se encontraba antes de que sucediera el siniestro, menoscabo que como se explicó en el aparte relativo a la indexación, debe ser actualizado a valor presente.

Corolario de las consideraciones expuestas con relación al tercero civilmente responsable, teniendo en cuenta que el valor del daño demostrado para este caso asciende a la suma **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259) MCTE** a la fecha la cual ha sido indexada de acuerdo con los criterios establecidos por el Consejo de Estado, las compañías **LIBERTY SEGUROS DE COLOMBIA S.A** Nit 860.039.988-0 y **SEGUROS DEL ESTADO S.A** Nit 860.009.578-6 y **ALLIANZ SEGUROS** Nit 860.026.182-5 al haberse vinculado a este proceso por mandato legal del artículo 44 de la Ley 610 de 2000 y en virtud del contrato de seguros de la siguiente forma:

Póliza Global de manejo N°55-42-101000361 expedida por **SEGUROS DEL ESTADO** con fecha 23/06/2017, con vigencias desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, tiene un valor asegurado de \$100.000.000, cuenta con un coaseguro cedido a **ALLIANZ SEGUROS S.A** en un porcentaje del 40%, y un deducible del 10% del valor de la pérdida, mínimo 3 SMLMV.

Esta póliza ampara las pérdidas causadas por los funcionarios de la entidad asegurada, por conductas que causen menoscabo de los fondos o bienes de la entidad asegurada; dichos actos dañosos fueron ejercidos por los señores ALFREDO CASTAÑEDA RODAS y CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA en ejercicio de sus funciones como servidores públicos del Municipio de Dosquebradas para la fecha de los hechos, funcionarios que se encuentran como afianzados por la póliza en comento.

Los hechos irregulares se produjeron entre el mes de octubre a diciembre de 2016, lapso para el cual se encontraba vigente la póliza **55-42-101000361**; dada la modalidad de seguro que es por ocurrencia, encuentra esta Colegiatura que susodicha póliza tiene la vigencia, cobertura y amparo requerido, por tanto, se ordenará la incorporación de la póliza al fallo con responsabilidad fiscal.

En consecuencia, de acuerdo con el coaseguro cedido, las aseguradoras responderán de acuerdo con el porcentaje allí establecido así: **SEGUROS DEL ESTADO** con un **60%** y **ALLIANZ SEGUROS S.A** con un **40 %**; teniendo en cuenta además el deducible pactado; y lo harán por la indemnización en proporción a su cuota



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

respectiva, observando la merma o el agotamiento en el valor asegurado de la póliza.

Póliza de cumplimiento N°2806931, expedida por **LIBERTY SEGUROS S.A** con fecha 16/11/2017, cuenta con una vigencia desde 31/05/2017 hasta 5/09/2018, con un valor asegurado de \$142.000.000, sin deducible y cuyo amparo es el cumplimiento del convenio 648 de 2017, tomador fundación visión y beneficiario municipio de Dosquebradas, amparando el cumplimiento del convenio, esta póliza cubre los perjuicios causados a la entidad estatal, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio 648 de 2017, por actos imputables al contratista.

De acuerdo con lo anterior, la aseguradora **LIBERTY SEGUROS** en razón a la garantía única de cumplimiento póliza N°**2806931**, debe responder, dado que susodicha póliza tiene la vigencia, cobertura y amparo requerido; y lo hará hasta el límite del valor asegurado; por tanto, se ordenará la incorporación de la póliza al fallo con responsabilidad fiscal.

Responsabilidad Civil Servidores Públicos N°55-01-101000100, expedida por **SEGUROS DEL ESTADO**, con fecha 09/07/2018 con una vigencia desde 06/07/2018 hasta 16/10/2019 con prórrogas, amparo contratado perjuicio patrimonial por un valor asegurado de \$1.000.000.000 sin deducible ni coaseguro, la entidad amparada y beneficiaria es el Municipio de Dosquebradas. en cuyos amparos contratados se encuentra la responsabilidad por detrimentos patrimoniales sufridos por el Estado o por terceros, producto de los actos incorrectos cometidos por los funcionarios asegurados en el desempeño de las funciones de su cargo; tanto en la carátula de la póliza como en el clausulado general no se pactó deducible.

Esta póliza se encontraba vigente para la fecha de notificación del auto de apertura N°009 del 23 de agosto de 2019, esto es el 30 de agosto de 2019, por tanto susodicha póliza cuenta con la vigencia, y tipo de amparo y cobertura requerida, los cuales son la **responsabilidad civil de servidores públicos - Detrimentos patrimoniales** ampara los actos ejercidos por los señores **ALFREDO CASTAÑEDA RODAS** y **CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA** servidores públicos del municipio de Dosquebradas para la fecha de ocurrencia de los hechos y quienes con su actuar ocasionaron un detrimento patrimonial al Estado.

La modalidad de seguro para esta póliza es por reclamación, por tanto como esta se encontraba vigente para la fecha en que este ente de control notificó el contenido del auto a los entonces presuntos responsables, la cual se encuentra surtida; encuentra además esta Colegiatura que el periodo de retroactividad cubre la fecha de ocurrencia de los hechos que se investigan en el presente proceso los cuales están relacionados con el convenio de asociación N°648 de 2017, celebrado entre el Municipio de Dosquebradas y la Fundación Visión; por tanto la póliza a afectarse es la RC servidores públicos **N°55-01-101000100**, dado lo anterior se ordenará la incorporación de la póliza al fallo con responsabilidad fiscal.

Las compañías aseguradoras las compañías **LIBERTY SEGUROS DE COLOMBIA S.A** Nit 860.039.988-0 y **SEGUROS DEL ESTADO S.A** Nit 860.009.578-6 y **ALLIANZ SEGUROS** Nit 860.026.182-5 deberán responder en calidad de terceros civilmente responsables de acuerdo con las consideraciones expuestas anteriormente, poniendo de presente que se deben tener en cuentas los deducibles pactados, los porcentajes de los coaseguros, y el límite del valor asegurado.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Producto del fallo con responsabilidad fiscal contenido en la presente decisión se integrarán al mismo las pólizas: **Global de manejo N° 55-42-101000361, Póliza de cumplimiento N° 2806931 y Responsabilidad Civil Servidores Públicos N°55-01-101000100** las que deben afectarse con el fin de buscar el pago de la indemnización con la cual se resarcirá el patrimonio al Estado.

MEDIDAS CAUTELARES

Dentro del presente proceso se decretó medidas cautelares a través del Auto N°002 de fecha 19 de mayo de 2023, así:¹⁰⁸

Embargo y retención de las sumas de dinero, depositadas y conformadas en los títulos judiciales N°457030000702444 y 457030000736466, constituidos por el señor CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA identificado con cedula de ciudadanía 18.511.156. Límitese la medida a la suma de \$10.128.750.

Las medidas cautelares continuarán vigentes hasta el proceso de Jurisdicción Coactiva (inclusive).

GRADO DE CONSULTA

En atención a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 que indica: "Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, Del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá a 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 hubiera estado representado por un apoderado de oficio." (subrayas fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior y poniendo de presente que dentro del proceso de responsabilidad fiscal que se tramita se falla con responsabilidad fiscal en contra de los señores ALFREDO CASTAÑEDA RODAS y la FUNDACIÓN VISIÓN, quienes se encuentran representados por apoderado de oficio, respectivamente así: Danny Niño Salazar designado por auto Auto N°025 del 28 de febrero de 2024 (fl 583 -584), y Juan Daniel González Martínez¹⁰⁹ designado por auto N°070 del 29 de abril de 2024 (fl 629), estudiantes de la facultad de Derecho de la Fundación Universitaria del Área Andina, debidamente autorizados por el Director del Consultorio Jurídico.

En consuno con líneas precedentes, debe surtir indefectiblemente el grado de consulta, para lo cual esta Colegiatura lo establecerá en el resuelve de la presente decisión.

INFORMACIÓN ADICIONAL PARA REALIZAR EL PAGO

Por último, el valor dejado a cargo de los responsables fiscales debe ser consignado en la cuenta responsabilidad fiscal cuenta corriente **N°110050001205**, cuenta **D.T.N. Banco Popular** y allegar los respectivos soportes a la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, señalando el proceso PRF-2019-0774.

En mérito de lo expuesto, la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, de la

¹⁰⁸ Cuaderno de medidas cautelares y búsqueda de información patrimonial PRF-2019-0774

¹⁰⁹ Folio 641 cd



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

Contraloría General de la República,

RESUELVE

PRIMERO RECONOCER el pago parcial por valor de **VEINTE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$20.257.500)** efectuado por uno de los investigados de acuerdo con la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL a título de **CULPA GRAVE**, en cuantía indexada de **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259) MCTE** a la fecha, en forma solidaria, en contra de las siguientes personas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia:

1.ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.124.319 quien se desempeñaba como secretario de Gobierno del municipio de Dosquebradas para la fecha de los hechos.

2.CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA, identificado con número de cédula de ciudadanía N°18.511.156, quien se desempeñaba como director Operativo de la Secretaría de Gobierno del municipio de Dosquebradas, y supervisor del convenio de asociación N°648 de 2017.

3.FUNDACIÓN VISIÓN Nit 900.063.209-7 representada legalmente por el señor **Juan Carlos Velásquez Cifuentes**, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.126.918, contratista – convenio de asociación N°648 de 2017 para la fecha de los hechos

Lo anterior de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

TERCERO DECLARAR como tercero civilmente responsable de acuerdo con la parte motiva de la presente providencia a las compañías de seguro:

LIBERTY SEGUROS DE COLOMBIA S.A Nit 860.039.988-0 y **SEGUROS DEL ESTADO S.A** Nit 860.009.578-6 y **ALLIANZ SEGUROS** Nit 860.026.182-5 e incorporar al presente Fallo con Responsabilidad Fiscal conforme a la parte motiva de esta providencia, las pólizas:

Póliza Global de manejo N°55-42-101000361 expedida por **SEGUROS DEL ESTADO** con fecha 23/06/2017, con vigencias desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, tiene un valor asegurado de \$100.000.000, cuenta con un coaseguro cedido a **ALLIANZ SEGUROS S.A** en un porcentaje del 40%, y un deducible del 10% del valor de la pérdida, mínimo 3 SMLMV.

Póliza de cumplimiento N°2806931, expedida por **LIBERTY SEGUROS S.A** con fecha 16/11/2017, cuenta con una vigencia desde



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

31/05/2017 hasta 5/09/2018, con un valor asegurado de \$142.000.000, sin deducible y cuyo amparo es el cumplimiento del convenio 648 de 2017, tomador fundación visión y beneficiario municipio de Dosquebradas

Responsabilidad Civil Servidores Públicos N°55-01-101000100, expedida por **SEGUROS DEL ESTADO**, con fecha 09/07/2018 con una vigencia desde 06/07/2018 hasta 16/10/2019 con prórrogas, amparo contratado perjuicio patrimonial por un valor asegurado de \$1.000.000.000 sin deducible ni coaseguro, la entidad amparada y beneficiaria es el Municipio de Dosquebradas

CUARTO NOTIFICAR PERSONALMENTE a través de la Secretaría Común de esta Gerencia Departamental, de conformidad con el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y en los términos de lo señalado en los artículos 66 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011, a los señores:

1. ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.124.319, a través de su apoderado de oficio, el estudiante **DANNY NIÑO SALAZAR**, identificado con número de cédula 1.004.776.291, mediante el correo electrónico: dnino29@estudiantes.areandina.edu.co

2. CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA, identificado con número de cédula de ciudadanía N°18.511.156 mediante el correo electrónico: cemaslegales@gmail.com

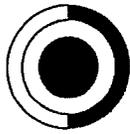
3. FUNDACIÓN VISIÓN Nit 900.063.209-7 representada legalmente por el señor **Juan Carlos Velásquez Cifuentes**, identificado con número de cédula de ciudadanía N°10.126.918, a través de su apoderado de oficio, el estudiante **JUAN DANIEL GONZALEZ MARTINEZ**, identificado con número de cédula 1.088.358.627, mediante el correo electrónico: jgonzalez317@estudiantes.areandina.edu.co

4. JUAN CARLOS ZULUAGA MAESE, identificado con número de cédula de ciudadanía 10.246.561 y TP 33919 del CSJ apoderado de **LIBERTY SEGUROS DE COLOMBIA S.A** en a través del correo electrónico gerencia@zuluagamaese.com

5. MARCELA GALINDO DUQUE, identificada con número de cedula de ciudadanía 52.862.269 apoderada general de la aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO**, a través del correo electrónico marcela.galindo@segurosdelestado.com

6. GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA identificado con número de cedula de ciudadanía 19.395.114 apoderado de la aseguradora **ALLIANZ SEGUROS S.A**, a través del correo electrónico notificacionesjudiciales@allianz.co y notificaciones@gha.co

QUINTO RECURSOS, teniendo en cuenta que este proceso es de única



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

instancia, contra la presente decisión procede el recurso de reposición de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 610 de 2000 y los artículos 74 y ss., de la Ley 1437 de 2011; el cual debe ser interpuesto ante la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, a la dirección electrónica: cgr@contraloria.gov.co, ana.restrepo@contraloria.gov.co

Recurso que en su contenido deberá proveer el radicado del presente proceso: PRF 2019-00774 y mencionar la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, para su asignación administrativa y trámite respectivo.

SEXTO GRADO DE CONSULTA: Surtido el trámite dispuesto en el numeral anterior de esta decisión y de no interponerse recurso alguno, o una vez resuelto los eventuales recursos de reposición, envíese el expediente del proceso dentro de los tres (03) días hábiles siguientes, a la Contraloría Delegada de Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República, con el fin de que surta el Grado de Consulta, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, dado que algunos responsables fiscales se encuentran representados por apoderado de oficio.

SÉPTIMO MANTENER las medidas cautelares decretadas mediante Auto N°002 de fecha 19 de mayo de 2023, las cuales continuarán vigentes hasta el proceso de Jurisdicción Coactiva, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO TRASLADOS Y COMUNICACIONES: En firme y ejecutoriada la presente providencia, súrtanse los siguientes traslados y comunicaciones:

- Remitir copia auténtica del fallo al Grupo de Cobro Coactivo de la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda de la Contraloría General de la República, de conformidad con el artículo 58 de la Ley 610 de 2000.
- Remitir copia íntegra de fallo a la entidad afectada para que se surtan los registros contables.
- Solicitar la incorporación en el boletín de responsables fiscales (SIBOR) de la Contraloría General de la República y en el registro de inhabilidades (SIRI) de la Procuraduría General de la Nación, derivadas del Proceso por Responsabilidad Fiscal, a las personas a quienes se les falló con Responsabilidad Fiscal.
- Enviar el correspondiente reporte a la Dirección Financiera de la Contraloría General de la República.

NOVENO MÉRITO EJECUTIVO: El presente fallo prestará mérito ejecutivo, una vez en firme. Se procederá dar traslado del mismo al Grupo de Cobro



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774

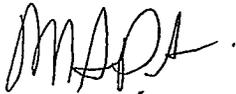
Coactivo, de la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, para que se inicie el proceso de cobro, así como a la dirección financiera para su reporte, como es establece en el artículo octavo.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


GLORIA INÉS CALVO MONTOYA
Contralora Provincial - Ponente


CRISTIAN CASTRO MEJÍA
Contralor Provincial (E)


MÓNICA ANDREA PÉREZ ALARCÓN
Gerente Departamental

Proyectó: Paula Andrea Alzate Gallego
Profesional Universitario
Grupo de Responsabilidad Fiscal.

Revisó: James Álvarez Lenis.
Coordinador de Gestión.



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE RISARALDA
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL PROCESO ORDINARIO
PRF- 2019-00774



Total, Índice de Precios al Consumidor (IPC)

Índices - Serie de empalme
2003 - 2024

Mes	Base Diciembre de 2018 = 100,00																					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Enero	50.42	53.54	56.45	59.02	61.80	65.51	70.21	71.69	74.12	76.75	78.26	79.95	83.00	89.19	94.07	97.53	100.60	104.24	105.91	113.26	128.27	138.98
Febrero	50.98	54.18	57.02	59.41	62.53	66.50	70.80	72.28	74.57	77.22	78.63	80.45	83.96	90.33	95.01	98.22	101.18	104.94	106.58	115.11	130.40	140.49
Marzo	51.51	54.71	57.46	59.83	63.29	67.04	71.15	72.46	74.77	77.31	78.79	80.77	84.45	91.18	95.46	98.45	101.62	105.53	107.12	116.26	131.77	141.48
Abril	52.10	54.96	57.72	60.09	63.85	67.51	71.38	72.79	74.86	77.42	78.99	81.14	84.90	91.63	95.91	98.91	102.12	105.70	107.76	117.71	132.80	142.32
Mayo	52.36	55.17	57.95	60.29	64.05	68.14	71.39	72.87	75.07	77.66	79.21	81.53	85.12	92.10	96.12	99.16	102.44	105.36	108.84	118.70	133.38	142.92
Junio	52.33	55.51	58.18	60.48	64.12	68.73	71.35	72.95	75.31	77.72	79.39	81.61	85.21	92.54	96.23	99.31	102.71	104.97	108.78	119.31	133.78	143.38
Julio	52.26	55.49	58.21	60.73	64.23	69.06	71.32	72.92	75.42	77.70	79.43	81.73	85.37	93.02	96.18	99.18	102.94	104.97	109.14	120.27	134.45	
Agosto	52.42	55.51	58.21	60.96	64.14	69.19	71.35	73.00	75.39	77.73	79.50	81.90	85.78	92.73	96.32	99.30	103.03	104.96	109.62	121.50	135.39	
Septiembre	52.53	55.67	58.46	61.14	64.20	69.06	71.28	72.90	75.62	77.96	79.73	82.01	86.39	92.68	96.36	99.47	103.26	105.29	110.04	122.63	136.11	
Octubre	52.56	55.66	58.60	61.05	64.20	69.30	71.19	72.84	75.77	78.08	79.52	82.14	86.98	92.62	96.37	99.59	103.43	105.23	110.06	123.51	136.45	
Noviembre	52.75	55.82	58.66	61.19	64.51	69.49	71.14	72.98	75.87	77.98	79.35	82.25	87.51	92.73	96.55	99.70	103.54	105.03	110.60	124.46	137.09	
Diciembre	53.07	55.99	58.70	61.33	64.82	69.80	71.20	73.45	76.19	78.05	79.56	82.47	88.05	93.11	96.92	100.00	103.60	105.48	111.41	126.03	137.72	

Fuente: DANE

Nota: La diferencia en la suma de las variables, obedece al sistema de aproximación y redondeo.

Actualizado el 8 de julio de 2024

7/2024