

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA RESPECTO DEL FALLO No. 004 DE AGOSTO 09 DE 2024 DENTRO DEL PRF No. 2019-00774

EXPEDIENTE CUN	PRF- 2019-00774 AC - 80663-2019-26476
PROCEDENCIA	Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda
ENTIDAD AFECTADA	Municipio de Dosquebradas Nit.800.099.310-6
PRESUNTOS RESPONSABLES	<p>ALFREDO CASTAÑEDA RODAS C.C. N°10.124.319 Secretario de Gobierno.</p> <p>CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA C.C. No 18.511.156 Director operativo de la secretaría de Gobierno - Supervisor</p> <p>FUNDACIÓN VISIÓN NIT. 900.063.209-7 R/L Juan Carlos Velásquez Cifuentes. Contratista.</p>
TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE	<p>SEGUROS DEL ESTADO S.A. NIT 860.009.578-6 y ALLIANZ SEGUROS NIT.860.026.182-5</p> <ul style="list-style-type: none"> - Póliza global de manejo No.55-42-101000361, expedida por Seguros del Estado, fecha 23/06/2017, con vigencia desde 15/06/2017 hasta 15/06/2018, valor asegurado de \$100.000.000, cuenta con coaseguro cedido a Allianz Seguros S.A, en un porcentaje del 40% y un deducible de 10% del valor de la pérdida, mínimo 3SMLMV. <p>LIBERTY SEGUROS S.A. NIT.860.039.988</p> <ul style="list-style-type: none"> - Póliza de cumplimiento No 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>SEGUROS DEL ESTADO S.A NIT.860.009.578-6</p> <ul style="list-style-type: none"> - Póliza N° 55-01-101000100, expedida por 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

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

	deducible ni coaseguro, la entidad amparada y beneficiaria es el Municipio de Dosquebradas.
CUANTÍA APERTURA	VEINTE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS MCTE (\$20.257.500)
CUANTÍA IMPUTACION	CINCUENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS (\$55.456.060) MCTE
CUANTÍA INDEXADA	DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS MCTE (17.252.259).
TRAMITE	Ordinario – Única Instancia.
PROVIDENCIA EN CONSULTA	Fallo Con Responsabilidad Fiscal No 004 de fecha 9 de agosto de 2024

LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL 6 PERTENECIENTE A LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,

Con fundamento en lo establecido en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las conferidas en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 y el numeral 1° del artículo 64F del Decreto Ley 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019, la Resolución Organizacional No. OGZ-0737 del 4 de febrero de 2020 y la Resolución Organizacional No. OGZ-0748 del 26 de febrero de 2020, el Decreto 2037 del 7 de noviembre de 2019, que otorga facultades a los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal para adelantar en grado de consulta los procesos de responsabilidad fiscal conocidos en el Nivel Desconcentrado de la Contraloría General de la República, procede, como le corresponde, a resolver la consulta respecto del Fallo No. 004 del 9 de agosto de 2024, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, que ordenó fallar con responsabilidad fiscal, a título de culpa grave y de manera solidaria, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario de Única Instancia en el PRF-2019-00774, en cuantía indexada de DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259) en contra de ALFREDO CASTAÑEDA RODAS; CARLOS ELÍAS MÁRQUEZ VALENCIA y la FUNDACIÓN VISIÓN.

Y declarar como tercero civilmente responsable a las compañías de seguros LIBERTY SEGUROS DE COLOMBIA S.A; SEGUROS DEL ESTADO S.A. y a ALLIANZ SEGUROS.

I. ANTECEDENTES

El proceso de responsabilidad fiscal tiene su origen en el Hallazgo Fiscal No 22, originado en desarrollo de la auditoria adelantada por la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, de la Contraloría General de la República, a los recursos del Sistema General de Participaciones- SGP- del Municipio Dosquebradas, vigencia 2017; se determinaron presuntas irregularidades en la ejecución del Convenio No 648 del 2017, celebrado entre el Municipio de Dosquebradas y la Fundación Visión NIT 900.063.209-7, el cual tuvo por

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

objeto: “Anuar esfuerzos en actividades que restablezcan los lineamientos de tenencia responsable de animales en el Municipio de Dosquebradas”.

1.1. Hechos que dieron lugar al Proceso de Responsabilidad Fiscal

En el Auto de Apertura No 009 del 23 de agosto de 2019, los presuntos hechos irregulares se relacionaron de la siguiente manera:

“(…) La entidad territorial amparada en el Decreto 777 de 1992, suscribió el Convenio de Asociación No 648 de 2017, por \$650.000.000 de los cuales aportaba \$500.000.000 y por la fundación \$150.000.000 cuyo objeto consistió en “Anuar esfuerzos en actividades que restablezcan los lineamientos de tenencia responsable en el municipio de Dosquebradas”, con una Adición de \$110.875.000 por parte de municipio y como aporte de la fundación \$33.262.500.

El municipio de Dosquebradas, contraviniendo la normatividad y las cláusulas del Convenio de Asociación anteriormente descritas, presenta las siguientes irregularidades en desarrollo del Convenio de Asociación No 648 de 2017.

En la elaboración de los estudios previos, la Entidad soportó y estimó el valor del contrato de conformidad con un estudio de mercado, tomando como referencia los valores de los convenios celebrados por el municipio en las vigencias 2015 y 2016 con los ajustes según el IPC y otros tributos, experiencias y evaluación del capital humano disponible. De esta manera establecieron precios por actividades así:

LOGÍSTICA

ÍTE M	CONCEPTO	VALOR UNITARIO	TIEMPO /MES	UNIDAD	VALOR TOTAL
4	Vehículo tipo camión	\$800.000	6 (viajes)		\$4.800.000
7	Esterilización e implementos médicos, exámenes pre y posquirúrgicos	\$165.000	7	750	\$123.750.000

Fuente: Estudios Previos Convenio de Asociación – Secretaria de Gobierno Municipal

Con la actividad No 4 y valor establecido por la Entidad, se evidenció un sobrecost estimado \$2.940.000, obtenido por la comparación de precios de mercado realizada por la CGR, a través de promedio de dos (2) cotizaciones con diferentes empresas, con la información y las mismas características señaladas en el contrato, así:

ACTIVIDADES EJECUTADAS	UNIDADES	VALOR SUSCRITO EN EL CONVENIO 648 DE 2017	VALOR COTIZADO EN EL MERCADO (En las mismas condiciones del convenio)		
			Cotización N°1	Cotización N°2	Se realizó un promedio de las cotizaciones arrojando el siguiente valor
Vehículo tipo camión	6 viajes	\$800.000 c/u	\$400.000	\$220.000	\$310.000
Valor Total		\$4.800.000	TOTAL (6 viajes por \$310.000) = \$1.860.000		
TOTAL, MAYOR VALOR PAGADO			(\$4.800.000 - \$1.860.000) = \$2.940.000		

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

Con la actividad No 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, así:

ACTIVIDADES EJECUTADAS	UNIDADES	VALOR SUSCRITO EN EL CONVENIO 648 DE 2017	VALOR COTIZADO EN EL MERCADO (En las mismas condiciones del convenio)			
			Cotización N°1	Cotización N°2	Cotización N°3	Se realizó un promedio de las cotizaciones arrojando el siguiente valor
Esterilización e implementos médicos, exámenes pre y posquirúrgicos	750 convenio inicial	\$165.000 c/u				
	Adición al convenio 200 950 unidades		\$86.027	\$72.000	\$180.000	\$97.675
Valor Total		\$156.750.000	TOTAL (950 unidades por \$112.675) = \$107.041.250			
TOTAL, MAYOR VALOR PAGADO			(\$156.750.000 - \$107.041.250) = \$49.708.750			

Se evidenció en las cinco (5) primeras actas del convenio, donde se realizaron 750 esterilizaciones, que no existe soporte de los exámenes prequirúrgicos practicados a los animales intervenidos, los cuales tienen un costo individual de \$50.000, generando un mayor valor pagado de \$37.500.000, por exámenes que no se ejecutaron y sobre los cuales no existe registro de su existencia. Además, se evidenció en la adición No 1 del convenio 648 del 2017, que se cobraron 225 exámenes prequirúrgicos por \$11.250.000, los cuales estaban incluidos en el ítem de esterilización detallados en los estudios previos del mismo.

Se estableció, en el anexo 3 – CD, que contiene los soportes del primer informe del Convenio 648 de 2017 de la actividad relacionada con la esterilización, que indican 118 procedimientos, utilizando la técnica forense de metadatos se encontraron 33 soportes con fechas anteriores a la suscripción (31 de mayo del 2017) y acta de inicio del Convenio, por \$5.445.000 que corresponde a 33 procedimientos por \$165.000 c/u.

Igualmente, se evidenció que el municipio de Dosquebradas pagó al contratista 84 esterilizaciones a través del acta de pago parcial No 7, por \$21.000.000, sin contar con los requisitos legales y la certeza de su ejecución, ya que presenta soportes con fechas adulteradas o borradas de: las historias clínicas, exámenes prequirúrgicos y resultados de exámenes de laboratorio.

Conceptos que presentan el presupuesto económico – aporte de la alcaldía en la adición No1, así:

Ítem	Concepto	Unidad des ejecutadas	Valor Unitario	Valor por actividades reportadas por el ejecutante
1	Valoración Pre quirúrgica	84	\$35.000	\$2.940.000
2	Esterilización e implementos médicos	84	\$165.000	\$13.860.000
4	Exámenes Prequirúrgicos (Pruebas de laboratorio hemograma)	84	\$50.000	\$4.200.000
TOTAL, COBRO DE LAS ACTIVIDADES DESCRITAS				\$21.000.000

Cuadro: Presupuesto económico – Aporte del Municipio – Convenio 648 de 2017 (Folio 316)

Se evidenció en el acta de pago parcial No 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.

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

En el acta de pago final No 8 del convenio No 648 de 2018 (sin folio), se logró determinar a través de llamadas 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 No 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 prequirúrgicos, detrimento que asciende a \$1.075.000.

Con la adición en valor presentada al Convenio de Asociación No 648 de 2018, el documento denominado “presupuesto económico – aporte de la alcaldía” (folio 316), adicionó un concepto inexistente al convenio inicial, denominado “Valoración Prequirúrgica”, elemento que adicionó obligaciones a las previamente convenidas, sobre la que no se sustentó su necesidad, justificación, pertinencia para su inclusión y pago. Cobro que se dio en 225 servicios a un valor de \$35.000 cada uno, generando un pago sin soportes por \$7.875.000, en la ejecución del convenio.

Lo anterior ocasionado por irregularidades en la planeación del proceso, debilidades de control interno legal, desconocimiento y omisión de las funciones del supervisor contenidas en las leyes y en el manual de contratación; lo que impidió la inversión de los recursos en necesidades prioritarias de las comunidades y un presunto detrimento patrimonial por \$138.943.750.

El daño se encuentra sustentado en deficiencias representadas por sobrecostos que se lograron identificar por la Contraloría a través de estudios de mercado, en acciones relacionados con el control de natalidad en animales de compañía (perros y gatos) en el Municipio de Dosquebradas Risaralda en su área urbana y rural, toda vez que durante su ejecución se pagaron actividades realizadas por la fundación encargada de desarrollar el convenio, las cuales presentaron sobrecostos en acciones referentes a esterilizaciones y servicios de transporte, que tuvieron relación directa con el objeto del convenio suscrito por el Ente Territorial.

Adicionalmente en el cumplimiento del convenio, se identificaron pagos por servicios, sobre los cuales no se evidencian soportes de ejecución de dichas actividades, se presentaron pagos de actividades ejecutadas con fechas anteriores al inicio del convenio, también documentos soportes de supuestos servicios prestados que presentan adulteraciones, así como servicios que no fueron prestados y que el municipio reconoció y pagó, además de actividades nuevas y adicionales a las convenidas inicialmente que fueron pagadas y que no se encontraban justificadas con la adición del convenio.

Lo que dio lugar a que los fines esenciales del Estado, no se hayan cumplido adecuadamente en el presente convenio dado por un alcance limitado en las actividades contratadas tal como se observa de acuerdo a las evidencias recolectadas en cuanto al cumplimiento del objeto convenido. Recordando que el valor de la cuantía pactada y su adición se canceló completamente al contratista a pesar de las irregularidades en soportes y actividades no ejecutadas. Adicionalmente se presentaron sobrecostos en algunas actividades del convenio y que representa un porcentaje considerable del valor total del contrato, anteriores circunstancias que lesionan y causan daño al patrimonio del Estado”.

1.2. Principales Actuaciones Procesales.

1. Auto No 009 de fecha 23 de agosto de 2019¹, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, inicia el proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774, vinculando como presuntos responsables a: Alfredo Castañeda Rodas, identificado con C.C. No 10.124.319, en calidad de secretario de Gobierno; Carlos Elías Márquez Valencia, identificado con C.C. No 18.511.156, en calidad de

¹ Visible folios 114-130 carpeta 1 expediente físico.

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

Director operativo de la Secretaría de Gobierno y Supervisor y la Fundación Visión, identificada con NIT. 900.063.209-7 R/L Juan Carlos Velásquez, en calidad de contratista. Decisión comunicada al representante legal de Liberty Seguros S.A., Representante legal de Seguros del Estado S.A, mediante oficio SIGEDOC 2019EE0105782, 2019EE0105787 de fecha 28 de agosto de 2019², se notifica dicho auto a los presuntos responsables de la siguiente manera:

Presuntos	Notificado	Fecha
Carlos Elías Márquez Valencia	Personal	30/08/2019 ³
Juan Carlos Velásquez Cifuentes R/L Fundación Visión	Personal	30/08/2019 ⁴
Alfredo Castañeda Rodas	Personal	30/08/2019 ⁵

2. Auto No 019 de fecha 31 de enero de 2020⁶, por medio del cual se reconoce personería para actuar, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
3. Auto No 097 de fecha 23 de marzo de 2021⁷, por el cual se reconoce personería dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
4. Auto N°079 de fecha 7 de abril de 2022⁸, por medio del cual se designa apoderado de oficio, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
5. Auto N°201 de fecha 31 de octubre de 2022⁹, por el cual se decreta prueba de oficio dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
6. Auto No 015 de fecha 30 de enero de 2023¹⁰, por el cual se incorpora y decreta pruebas de oficio dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
7. Auto No 004 de fecha 22 de febrero de 2023¹¹, de cesación de la acción fiscal y archivo del proceso ordinario del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
8. Auto No URF-2 0447 de fecha 13 de abril de 2023¹², por medio del cual se resuelve grado de consulta dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.

² Visible folio 143, 146 carpeta 1 expediente físico.

³ Visible folio 131 carpeta 1 expediente físico.

⁴ Visible folio 133 carpeta 1 expediente físico.

⁵ Visible folio 139 carpeta 1 expediente físico

⁶ Visible folio 166 carpeta 1 expediente físico.

⁷ Visible folio 192 carpeta 1 expediente físico

⁸ Visible folio 219 carpeta 2 expediente físico.

⁹ Visible folio 224 carpeta 2 expediente físico

¹⁰ Visible folio 238 carpeta 2 expediente físico

¹¹ Visible folio 261 carpeta 2 expediente físico

¹² Visible folio 295 carpeta 2 expediente físico

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

9. Auto No 074 de fecha 25 de abril de 2023¹³, de obediencia a lo ordenado por el superior y decreto de pruebas dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
10. Auto No 116 de fecha 13 de junio de 2023¹⁴, que decreta pruebas dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
11. Auto No 009 de fecha 27 de septiembre de 2023¹⁵, de vinculación terceros civilmente responsable, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
12. Auto No 197 de fecha 23 de octubre de 2023¹⁶, que decreta ampliación de versión libre y se resuelve sobre solicitud de pruebas, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
13. Auto No 259 de fecha 20 de diciembre de 2023¹⁷, por el cual se reconoce personería dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
14. Auto No 010 de fecha 18 de diciembre de 2023¹⁸, de imputación de responsabilidad fiscal, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
15. Auto No 025 de fecha 28 de febrero de 2024¹⁹, que designa apoderado de oficio dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
16. Auto No 057 de fecha 9 de abril de 2024²⁰, que resuelve nulidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
17. Auto No 070 de fecha 29 de abril de 2024²¹, que designa apoderado de oficio dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
18. Auto No 067 de fecha 25 de abril de 2024²², que decide recurso de reposición contra negatoria de nulidad, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
19. Auto N°007 de fecha 23 de mayo de 2023²³, que abre etapa probatoria dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
20. Fallo Con Responsabilidad Fiscal No 004 de fecha 9 de agosto de 2024²⁴, en contra de Alfredo Castañeda Rodas, identificado con C.C. No 10.124.319; Carlos Elías

¹³ Visible folio 305 carpeta 2 expediente físico

¹⁴ Visible folio 328 carpeta 2 expediente físico.

¹⁵ Visible folio 363 carpeta 2 expediente físico

¹⁶ Visible folio 379 carpeta 2 expediente físico.

¹⁷ Visible folio 400 carpeta 2 expediente físico.

¹⁸ Visible folio 429 carpeta 3 expediente físico

¹⁹ Visible folio 583 carpeta 3 expediente físico.

²⁰ Visible folio 614 carpeta 4 expediente físico

²¹ Visible folio 629 carpeta 4 expediente físico

²² Visible folio 631 carpeta 4 expediente físico.

²³ Visible folio 634 carpeta 4 expediente físico

²⁴ Visible folio 642 carpeta 4 expediente físico

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

Márquez Valencia, identificado con C.C. No 18.511.156 y la Fundación Visión NIT. 900.063.209-7 R/L Juan Carlos Velásquez Cifuentes y se declara como tercero civilmente responsable a: Seguros del Estado S.A NIT 860.009.578-6, Allianz Seguros, NIT. 860.026.182-5.

21. Auto No 005 de fecha 30 de agosto de 2024²⁵, por el cual se resuelve recurso de reposición dentro del proceso de responsabilidad fiscal No 2019-00774.
22. Resolución reglamentaria ejecutiva REG-EJE-0063-2020 del 16 de marzo de 2020, *“por la cual se suspenden términos dentro de los Proceso Auditores, Administrativos Sancionatorios, Disciplinarios, Responsabilidad Fiscal, Jurisdicción Coactiva, Indagaciones Preliminares, Peticiones y demás actuaciones administrativas que se adelanten en la Contraloría General de la República a partir del 16 y hasta el 31 de marzo de 2020”*. Resolución reglamentaria ejecutiva REG-EJE-0064-2020 del 30 de marzo de 2020, *“por la cual se suspenden términos dentro de las Indagaciones Preliminares Fiscales, los Procesos de Responsabilidad Fiscal, de Jurisdicción Coactiva, Disciplinarios y Sancionatorios, que se adelantan en la Contraloría General de la Republica”* a partir del 1º de abril de 2020. Resolución reglamentaria ejecutiva REG-EJE-0066-2020 del 2 de abril de 2020, *“por la cual se suspenden las labores administrativas y misionales que se adelantan en la Contraloría General de la República, durante los días 6, 7 y 8 de abril de 2020”*. Resolución reglamentaria ejecutiva REG-EJE-0067-2020 del 13 de abril de 2020, por la cual se modifica el artículo primero de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0064 del 30 de marzo de 2020. Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0069-2020 del 8 de mayo de 2020, *“Por la cual se hace una adición al artículo primero de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0067 de 2020”*. Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0070-2020 del 1 de julio de 2020, a partir del 15 de julio de 2020.
23. La Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, a través del Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal – SIREF, y en físico remitió a la Contraloría delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2019-00774, el cual fue asignado mediante el oficio No.1202 de fecha 5 de septiembre de 2024 a la Contraloría Delegada Intersectorial 6, para surtir el grado de consulta y para su sustanciación al profesional Hilmer Pumarejo Mindiola.

VERSIONES LIBRES.

Versión libre del señor LUIS ALFREDO CASTAÑEDA, rendida el día 11 de febrero de 2020²⁶.

Ampliación de versión libre del señor ALFREDO CASTAÑEDA RODAS, rendida el día 6 de diciembre de 2023²⁷

Versión libre del señor CARLOS ELIAS MARQUEZ VALENCIA, rendida el día 12 de febrero de 2020²⁸

²⁵ Visible folio 717 carpeta 4 expediente físico.

²⁶ Visible folio 174 carpeta 1 expediente físico.

²⁷ Visible folio 398 carpeta 2 expediente físico.

²⁸ Visible folio 181 carpeta 1 expediente físico.

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

1.3. La Decisión que dio lugar al Grado de Consulta.

La constituye el fallo con responsabilidad fiscal No. 004 de fecha 9 de agosto de 2024, mediante el cual el A-quo luego de relacionar el antecedente, las actuaciones procesales, los hechos, los fundamentos de derecho, de identificar la naturaleza jurídica de la entidad afectada, de relacionar los medios de prueba, procedió a señalar los motivos por los cuales ordenó fallar con responsabilidad fiscal en contra de los señores Alfredo Castañeda Rodas, identificado con C.C. No 10.124.319; Carlos Elías Márquez Valencia, identificado con C.C. No 18.511.156 y la Fundación Visión NIT. 900.063.209-7, representada legalmente por el señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes y/o quien haga sus veces y se declara como tercero civilmente responsable a: Seguros del Estado S.A, NIT 860.009.578-6, Allianz Seguros, NIT. 860.026.182-5, por 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.

La decisión fue adoptada teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

En la providencia consultada, sobre el tema de la adición realizada al convenio No. 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 2019, por el cual se cierra una indagación preliminar y se da inicio al proceso de responsabilidad fiscal, así:

Hecho irregular N.º 1: *"Con la actividad N.º 7 y valor establecido por la Entidad, se evidenció un sobrecosto estimado en la suma de \$49.708.750, obtenido de 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.º 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 No 7: *"En el acta de pago final N.º 8 del convenio N.º 648 de 2018, se logró determinar a través de llamadas de telefónicas que cinco de los reportados en el informe como*

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

beneficiarios de esterilizaciones, no recibieron ese tipo de servicios por parte del contratista, correspondientes a las historias clínicas N.º 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 de acuerdo al 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 se cuantificó en la suma de OCHOCIENTOS VEINTICINCO MIL PESOS (\$ 825.000).

Señala el A-quo que, 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, 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).

El daño patrimonial al Estado respecto al ítem recordatorio de 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 representada en la suma de \$8.948.560.

Se expone que, se considera probado que producto de la celebración, ejecución y adición del convenio 648 de 2017 celebrado entre el Municipio de Dosquebradas y al patrimonio del Estado, 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. Así como también, se encuentra probado y cuantificado el daño causado en la ejecución irregular de los ítems de sobrecostos 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).

De igual forma, 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, resultando comprobada la existencia y la cuantificación de un daño patrimonial al Estado derivado de la ejecución del convenio de asociación N°648 de 2017.

Por 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, el cual asciende en valor a la suma 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, el cual no se cumplió los fines trazados por el Estado y no se satisfizo la necesidad establecida en los estudios previos.

Señala la primera instancia, que 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 2022ER0194501 del 18/11/2022,

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

2023ER0136831 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 por la Dirección Financiera de la Contraloría General de la República en donde se confirma el reintegro de la suma de dinero señalada al Tesoro Nacional.

Cabe 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.

En consecuencia, en el PRF-2019-0774, se determina como cuantía del daño a los recursos del Estado en cuantía de \$28.756.060, pero dentro del plenario existe prueba de la devolución de recursos por un valor de \$20.257.500, por cuanto hay certeza demostrativa de la ocurrencia del hecho generador del daño, que produjo la pérdida de recursos públicos, cumpliéndose el elemento de certeza en la existencia del Daño Patrimonial, requerido por el artículo 53 de la Ley 610 de 2000.

El A-quo, procede a la indexación del daño patrimonial de acuerdo al índice de precios al consumidor certificados por el DANE en cumplimiento del artículo 53 de la Ley 610 de 2000.

La actualización del daño se hizo utilizando la siguiente fórmula:

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

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 Dosquebradas 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	

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).

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

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 consecuencia se estableció que la cuantía del daño patrimonial debidamente indexada correspondía a la suma de **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259)**.

De la conducta de los implicados.

- En cuanto a la conducta del señor **Alfredo Castañeda Rodas**, 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, 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 del mismo, sino la obligación de las partes y la adición donde se acordaron además otras actividades para el convenio de asociación N°648 de 2017.

Esta instancia formuló imputación de cargos 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 públicos, también se 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, debido a 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.

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

Con su actuación, encuentra esa 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 funciones, 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, razón por la cual una vez establecidos los elementos de la responsabilidad fiscal, debe fallarse en su contra de conformidad con el artículo 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)**.

- b) **Conducta de Carlos Elías Márquez Valencia**, 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, suscriptor de los estudios previos, de la adición y designado como supervisor del convenio de asociación N°648 de 2017. 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 contratista, 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.

Esa instancia formuló imputación de cargos 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, así como se considera que el citado señor, 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, 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 y en consonancia de lo anterior ese Despacho endilgará en contra del citado presunto responsable, responsabilidad fiscal a título de CULPA GRAVE.

Se predica 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 en la suma indexada de **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259) MCTE**.

- c) **Conducta de Fundación Visión**, identificada con el NIT 900.580.254-6, representada legalmente por el señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes, en calidad de asociado - contratista para la fecha de los hechos del convenio de asociación 648 de 2017, teniendo la calidad de gestor fiscal, en virtud de que colabora con la

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

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, por lo que se le formuló imputación de cargos en su contra, por ser quien suscribió el convenio de asociación N°648 de 2017 a través de su representante legal, y, por lo tanto radicaba en su cabeza la obligación de ejecutar el convenio acorde a los lineamientos establecidos tanto en los estudios previos, propuesta y minuta del contrato, y 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.

Esa 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, la conducta ejercida por la Fundación Visión, la cual se calificó 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.

Se encuentra determinada la existencia del nexo causal, de acuerdo a 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.**

Señala el A-quo, que se vinculan al presente fallo con responsabilidad fiscal, al tercero civilmente responsable:

- Seguros del Estado S.A y Allianz Seguros, respecto a la póliza de seguro de manejo global No. 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., respecto a la póliza de cumplimiento No 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, por la póliza responsabilidad civil servidores públicos N°55-01-101000100 expedida por Seguros del Estado, con fecha 09/07/2018 con

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

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.

Producto del fallo con responsabilidad fiscal contenido en la presente decisión se integrarán al mismo las pólizas: Global de manejo N.º 55-42-101000361, Póliza de cumplimiento N.º 2806931 y Responsabilidad Civil Servidores Públicos N.º 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.

Por todo lo anterior la primera instancia resolvió fallar con responsabilidad fiscal en contra de Alfredo Castañeda Rodas, identificado con C.C. No 10.124.319; Carlos Elías Márquez Valencia. Identificado con C.C. No 18.511.156 y la Fundación Visión, identificada con Nit.900.063.209-7, representada legalmente por Juan Carlos Velásquez Cifuentes y/o quien haga sus veces, e incorpora al presente Fallo en calidad de tercero civilmente responsable a Seguros del Estado S.A; Allianz Seguros S.A y Liberty Seguros de Colombia S.A.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1. EL GRADO DE CONSULTA

La Ley 610 de 2000 en su artículo 18 dispone: "*Grado de Consulta: Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del orden jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.*" (Negrilla nuestra).

En relación con la finalidad de la consulta establecida en el Proceso de Responsabilidad Fiscal, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, precisó en el Concepto 1.497 de 4 de agosto de 2003, con ponencia del consejero Flavio Rodríguez Arce, que:

"Mediante esta figura se otorga competencia al superior del funcionario para revisar oficiosamente los actos administrativos por los cuales se ha resuelto definitivamente la actuación administrativa o han hecho imposible continuar su trámite. El objeto de la consulta, precisamente, es lograr que tales decisiones definitivas sean revisadas, en el evento en que contra ellas no se interponga en tiempo el recurso de apelación, como ocurre con el grado jurisdiccional regulado por el artículo 184 del C.C.A."

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia No C-583, del 13 de noviembre de 1997, siendo Magistrado Ponente el Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ, con relación al Grado de Consulta manifestó que:

"(...) La consulta es pues un instrumento que permite al superior revisar la decisión dictada por el inferior con el fin de determinar si se ajusta o no a la realidad procesal y es acorde con la Constitución y la ley (...)"

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

"(...) La Consulta es una institución procesal en virtud de la cual, el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que esta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo. La competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida. La consulta opera por ministerio de la ley y, por consiguiente, la providencia respectiva no queda ejecutoriada sin que previamente se surta aquella.

(...) Cuando el superior conoce en grado de consulta de una decisión determinada, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la prohibición contenida en el artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del procesado, sin violar por ello norma constitucional alguna.

(...) la autorización que se otorga en el precepto demandado al superior para que al decidir la consulta se pronuncie "sin limitación" alguna sobre la providencia dictada por el inferior, no lesiona la Ley Suprema, pues de su propia esencia se deriva la capacidad del funcionario de segunda instancia para revisar íntegramente la providencia consultada con el único objetivo de corregir los errores en que haya podido incurrir el fallador de primera instancia. De esta manera se busca evitar que se profieran decisiones violatorias no sólo de derechos fundamentales sino de cualquier otro precepto constitucional o legal, en detrimento del procesado o de la sociedad misma como sujeto perjudicado con el delito. En otras palabras, el propósito de la consulta es lograr que se dicten decisiones justas. Y la justicia, conforme al artículo 2o. de la Carta, es fin esencial del Estado (...)"

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, con respecto a la finalidad del grado de consulta, ha sostenido en Concepto Jurídico 2015IE0004061 del 27 de enero de 2015 lo siguiente:

"Al respecto, en sentencia C-153 de 1995, la Corte Constitucional señaló que la consulta "...no es un medio de impugnación sino una institución procesal en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que ésta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo, lo cual significa que la competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida".

Ahora, la finalidad y la competencia del Superior Jerárquico frente al Grado de Consulta, en el proceso de responsabilidad fiscal, fueron precisadas en Sentencia del Consejo de Estado, proferida por la Sección Primera, con fecha 22 de octubre de 2015, con ponencia del Consejero Guillermo Vargas Ayala, señaló:

".- Competencia para decidir el grado de consulta.-"

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

7.1.4.- Para efectos de resolver el interrogante planteado se impone recordar que, de conformidad con el artículo 18 de la ley 610 de 2000²⁹, siempre que en el proceso de responsabilidad fiscal se haya proferido auto de archivo; o fallo sin responsabilidad fiscal; o fallo con responsabilidad fiscal en el cual el implicado hubiere estado representado por un apoderado; el expediente debe ser remitido dentro de los tres (3) días siguientes al superior jerárquico o funcional para que éste dicte la respectiva providencia, para lo cual tendrá un plazo de un (1) mes so pena de que la decisión objeto de consulta quede en firme.

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

7.1.6.- En esta perspectiva resulta evidente que el competente para resolver el grado de consulta es el superior jerárquico o funcional de quien profirió la decisión. En efecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha precisado que “mediante el grado de consulta se otorga competencia al superior del funcionario para revisar oficiosamente los actos administrativos por los cuales se ha resuelto definitivamente la actuación administrativa o han hecho imposible continuar su trámite. El objeto de la consulta, precisamente, es lograr que tales decisiones definitivas sean revisadas, en el evento en que contra ellas no se interponga en tiempo el recurso de apelación, como ocurre con el grado jurisdiccional regulado por el artículo 184 del C.C.A. En consecuencia, la decisión que resuelve la consulta, si bien requiere de notificación para que ésta produzca efectos, no es susceptible de recursos, porque la decisión definitiva ya ha sido tomada dentro de la actuación administrativa y la cual es justamente materia del grado de consulta.”³⁰

7.1.7.- Esta interpretación coincide plenamente con el postulado legal que regula la figura en comento, cuando establece de manera clara y perentoria que “el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico”, para que éste, dentro del mes siguiente profiera la respectiva decisión.

7.1.8.- Se debe tener en cuenta que la competencia constituye la capacidad jurídica que se obtiene por ministerio de la ley para cumplir una función administrativa, esto es, “la cantidad de potestad que tiene un órgano administrativo para dictar un acto”³¹, lo cual es, a su vez, elemento esencial del acto administrativo y manifestación del principio de legalidad”. (Negritas y subrayas fuera de texto)

En ese orden de ideas, es imperativo para la Segunda Instancia, si del compendio analizado tales principios resultan vulnerados, resolver en contrario para rehacerlo, revocando la decisión objeto de revisión, o, si observa el Despacho que el A-quo actuó conforme a derecho e hizo un análisis juicioso del acervo probatorio, a la luz de los preceptos constitucionales y legales, se procederá a la confirmación de la decisión adoptada.

²⁹ Ley 610 de 2000. Artículo 18. Grado de consulta. Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio. Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador. Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso.

³⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 1497. 4 de agosto de 2003. C. P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

³¹ María Diez Manuel. “El Acto Administrativo”. Editorial Editora Argentina S.A. Buenos Aires 1962 pág. 164

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

La Consulta, entonces, es una facultad del superior para revisar los actos proferidos por la primera instancia, el cual se surte en forma similar a la apelación y en los casos expresamente consagrados en la ley.

2.2. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

El proceso de responsabilidad fiscal tiene por finalidad obtener una declaración jurídica, en la cual se establezca con certeza que un determinado servidor público o un particular que administre o maneje recursos públicos debe cargar con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones u omisiones dolosas o gravemente culposas en la gestión fiscal que ha realizado y que por tanto está obligado a reparar el daño causado al erario.

De conformidad con lo establecido en el art. 1°, en concordancia con lo previsto en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 modificado por el artículo 126 del Decreto No. 403 del 14 de marzo de 2020 (*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo No. 04 de 2019 y el fortalecimiento del Control Fiscal*), también debe responder quien con ocasión de la gestión fiscal contribuye a la producción del daño fiscal.

Según lo preceptuado por el artículo 5° de la Ley 610 de 2000 modificado por el artículo 125 del Decreto No. 403 del 14 de marzo de 2020 (*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo No. 04 de 2019 y el fortalecimiento del Control Fiscal*), para endilgar la responsabilidad fiscal se requiere que exista concurrencia de tres elementos:

i. El daño patrimonial al Estado:

El daño patrimonial, entendido como la lesión del patrimonio público, está representado en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida y/o deterioro de los bienes, recursos o intereses patrimoniales del Estado, producidos por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que en términos generales no se oriente al cumplimiento 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.

El patrimonio público ha de interpretarse en su sentido amplio esto es, en cuanto al conjunto de bienes, derechos, rentas y recursos del Estado, a su vez referido al concepto de hacienda pública en sus múltiples manifestaciones económicas jurídicas.

El erario así entendido, es susceptible de daño a partir de múltiples causas, entre ellas, hechos, actos o acontecimientos que se encuentran al margen de la gestión fiscal, y actos, hechos, omisiones, operaciones y contratos que se hallan en los dominios de la gestión fiscal, siendo esta última la que importa a los fines del proceso de responsabilidad fiscal.

En cuanto al daño, la norma lo ha definido de manera genérica, señalando la antijuridicidad de su lesión. El artículo 6° de la Ley 610 de 2000 modificado por el artículo 126 del Decreto No. 403 del 14 de marzo de 2020 (*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo No. 04 de 2019 y el fortalecimiento del Control Fiscal*), lo define en los siguientes términos:

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

“Artículo 6°. Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, 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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse 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 del mismo.”.

La Corte Constitucional ha explicado el alcance de esta noción en Sentencia de Unificación SU 620/1996 y C- 840 de 2001:

"Lo primero que cabe observar a partir del análisis del anterior contenido normativo es que la expresión "intereses patrimoniales" es una referencia al objeto sobre el que recae el daño. De manera general puede decirse que el objeto del daño es el interés que tutela el derecho y que, tal como se ha reiterado por la jurisprudencia constitucional, para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad fiscal, razón por las cuales entre otros factores que han de valorarse, están la certeza y existencia del daño y su carácter cuantificables con arreglo a su real magnitud. De este modo, no obstante la amplitud del concepto de interés patrimonial del Estado, el mismo es perfectamente determinable en cada caso concreto en que se pueda acreditar la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado.

Tal como se puso de presente en la sentencia C-840 de 2001, los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias y la norma demandada, de talante claramente descriptivo, se limita a una simple definición del daño que es complementada por la forma como éste puede producirse. Así, la expresión intereses patrimoniales del Estado, se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la constitución".

ii. Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.

Toda valoración relativa a la ocurrencia de un daño patrimonial imputable a la gestión irregular desplegada por quien ostente la calidad de gestor fiscal o por quien con ocasión de la gestión fiscal produzca o contribuya a la generación de un daño en un momento determinado, debe realizarse con observancia de todos los principios que rigen el actuar fiscal.

Tanto el artículo 3° como el 8° de la Ley 610 de 2000, implican que la imputación de responsabilidad fiscal debe evaluar si quien está llamado a hacerlos cumplir mediante la administración o custodia de los recursos públicos, en realidad actuó bajo el amparo de los mismos y obtuvo los resultados más favorables, evitando la configuración de un detrimento.

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

Ahora bien, es necesario indicar que la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal que exige el art. 5 de la Ley 610 de 2000 modificado por el artículo 125 del Decreto No. 403 del 14 de marzo de 2020 (*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo No. 04 de 2019 y el fortalecimiento del Control Fiscal*), para determinar la existencia de la responsabilidad fiscal, se refiere a la potestad funcional, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual, o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

Acerca de los límites de la gestión fiscal, en la sentencia C-840 de 2001 la Corte Constitucional esclareció:

"Este nuevo espectro constitucional ha puesto al ordenador del gasto en un rango de autonomía e independencia ampliamente favorable a los designios de la gestión fiscal que le atañe con algunas responsabilidades correlativas que atienden a la defensa de diversos bienes jurídicos tales como los referidos a la administración y al Tesoro Público. Claro que este orden de cosas no le incumbe con exclusividad al ordenador del gasto, dado que el circuito de la Gestión Fiscal involucra a todos los servidores públicos que tengan poder decisorio sobre los bienes o rentas del Estado (...)"

En síntesis, con arreglo a la nueva carta política la gestión no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados (...)"

Para que la conducta del gestor fiscal sea relevante en términos de responsabilidad fiscal, debe realizarse con dolo o culpa grave, entendiéndose que la conducta es dolosa cuando el agente quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado tal y como se desprende del artículo 5 de la Ley 678 del 3 de agosto de 2001 (*Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición*).

Así mismo, se asume que la conducta es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley, de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones con arreglo del artículo 6 de la misma ley, cuya entera aplicación es nítidamente predicable en los procesos de responsabilidad fiscal, en atención a la especialidad de la materia (responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado o de quienes ejecuten funciones públicas).

iii. Un nexo causal entre los dos elementos anteriores - conducta y el daño:

El tercer elemento integrante de la responsabilidad fiscal es la existencia de un nexo de causalidad entre la conducta y el daño, el cual implica una relación determinante y condicionante de causa – efecto, de manera que el daño sea el resultado de una conducta activa u omisiva.

Teniendo en cuenta que la razón jurídica de la responsabilidad fiscal es la protección del patrimonio del Estado, su finalidad es entonces eminentemente reparatoria y resarcitoria, y está determinada por un criterio normativo que se estructura con base en el dolo y la

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

culpa grave, partiendo del daño antijurídico sufrido por el Estado y del nexo de causalidad entre el daño y la actividad del agente, porque quienes cumplen gestión fiscal y quienes actúan con ocasión de ésta manejan directamente o indirectamente recursos estatales y por ello les asiste el deber de orientar esos recursos a la realización de finalidades que le incumben al Estado.

Para efectos del proceso de responsabilidad fiscal se requiere que el gestor fiscal sea servidor público o particular con funciones públicas, que produzca daño fiscal con dolo o culpa grave, lo haga sobre bienes, rentas o recursos públicos que se hallen bajo su esfera de acción en virtud del respectivo título habilitante. También puede ser quien en un marco de deberes u obligaciones que se cumplen con ocasión de la gestión fiscal genere o contribuya a generar el daño fiscal, como ocurre con los contratistas, interventores, entre otros que actúan con ocasión de la gestión fiscal de los contratos estatales.

Previo a resolver el grado de consulta que nos ocupa, este Despacho considera apropiado traer a colación la disposición que faculta a esta Unidad de Responsabilidad Fiscal, para conocer de las decisiones en primera instancia proferidas por las Gerencias Departamentales Colegiadas, como es el caso, en virtud de lo cual se trae a colación lo siguiente:

El Contralor General de la República expidió la Resolución Organizacional 0748 de 2020 (*Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones*) a través de la cual en su artículo 21 define la competencia de los contralores delegados intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal:

“Artículo 21. Competencia de los Contralores Delegados intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal. Los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal conocerán:

(...)

*4. Del grado de Consulta y de los recursos de apelación y de queja que resulten procedentes, de las providencias proferidas en los procesos de responsabilidad fiscal **que conocen en primera o única instancia las Direcciones de Investigaciones y las Gerencias Departamentales Colegiadas.** (...).”* (Negrilla fuera de texto).

Bajo este concepto de competencia y finalidad del Grado de Consulta, procede el Despacho dentro de la sana crítica y la lógica jurídica, a analizar las actuaciones realizadas por la Primera Instancia, que se concretaron en el Fallo No. 004 del 9 de agosto de 2024, que dispuso fallar con responsabilidad fiscal en contra de los sujetos procesales.

DEL CASO EN CONCRETO

2.3. Respecto a la decisión de fallar con responsabilidad fiscal en contra de Carlos Elías Márquez Valencia; Alfredo Castañeda Rodas y la Fundación Visión R/L Juan Carlos Velásquez Cifuentes, quienes a la vez estuvieron representados por apoderado de oficio.

Esta delegada Intersectorial analizará conforme a la sana crítica el caso en estudio, para determinar si la decisión del A-quo se ajustó a los lineamientos legales que rigen el

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

Proceso de Responsabilidad Fiscal y si dando cumplimiento a las funciones constitucionales, se reservó el derecho fundamental del debido proceso a los presuntos responsables, con el fin de hacer reinar el orden y la justicia en las relaciones sociales, de las personas que viven en sociedad.

Respecto a la Fundación Visión. R/L Juan Carlos Velásquez Cifuentes y Alfredo Castañeda Rodas. Advierte este despacho que se ha garantizado el principio fundamental del debido proceso y el derecho de defensa, ya que el A-quo le ha brindado a la investigada y a sus apoderados de oficio todas las garantías procesales previstas tanto en la Constitución Política, como en la Ley 610 de 2000 y 1474 de 2011, agotando todos los mecanismos necesarios para la ubicación de los presuntos responsables fiscales para notificarle las actuaciones procesales emitidas por esa instancia, para el caso de los presuntos responsables, encuentra este despacho que una vez abierto el proceso de responsabilidad fiscal, por los hechos objeto de reproche mediante Auto No 009 de fecha 23 de agosto de 2019, el señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes representante legal de la Fundación Visión y Alfredo Castañeda Rodas, son notificados personalmente el día 30 de agosto de 2019, por intermedio del Cuerpo Técnico de Investigaciones CTI de la Fiscalía General de la Nación Seccional Risaralda.

El señor Luís Alfredo Castañeda Rodas, el día 11 de febrero de 2020 rinde versión libre y espontánea, respectivamente se cita al representante legal de la Fundación Visión para que rinda versión libre, no obstante, el A-quo ante la no presencia para rendir versión libre, procede a través del Auto No 079 de fecha 7 de abril de 2022 a designar al estudiante de derecho Daniell Ocampo Medina como apoderado de oficio del señor Juan Carlos Velásquez R/L de la Fundación Visión, posteriormente mediante auto No 110 de fecha 7 de junio de 2023 se designa al estudiante de derecho Santiago Otálvaro Montes como apoderado de oficio Juan Carlos Velásquez Cifuentes R/L de la Fundación Visión.

El auto de imputación se notifica por aviso web, al señor Alfredo Castañeda Rodas el día 31 de enero de 2024 y al apoderado de oficio de la Fundación Visión por notificación electrónica el 28 de diciembre de 2023, mediante auto No 025 de fecha 28 de febrero de 2024, la primera instancia designa a los estudiantes de derecho María Fernanda Rincón Toro y Danny Niño Salazar, como apoderados de oficio de Carlos Velásquez Cifuentes R/L de la Fundación Visión y Alfredo Castañeda Rodas, respectivamente, a quienes se les notifica del auto de apertura e imputación, y presenta alegatos de defensa frente a las imputaciones, en cuanto al fallo con responsabilidad fiscal se notifica a los apoderados de oficio vía correo electrónico, mediante oficio con radicado SIGEDOC No 2024EE0152584 y 2024EE0152575 de fecha 14 de agosto de 2024.

Por lo cual, esta Instancia pudo verificar la observancia del procedimiento y garantía de los derechos de defensa y contradicción frente a los implicados, se tiene que el derecho de defensa se les garantizó durante la actuación por parte de la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, circunstancia que se ve reflejada en las diligencias adelantadas para lograr la notificación personal de los vinculados, a la vez y al no lograr su comparecencia para el trámite de otras actuaciones se les designó conforme a la Ley apoderados de oficio, quienes se notificaron de las actuaciones procesales.

Del Daño Patrimonial al Estado.

El artículo 6° de la Ley 610 de 2000 precisa que el daño patrimonial al Estado, se entiende como la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente 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.

Añade la norma que dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento del patrimonio público.

No obstante, sea el momento para recordar el hecho por el cual se dio inicio a la presente actuación, que señala, a 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 cuyo objeto consistió en: *“Aunar esfuerzos en actividades que restablezcan los lineamientos de tenencia responsable en el municipio de Dosquebradas”* y las deficiencias percatadas en la ejecución de este.

“Hecho irregular N.º 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.º 648 de 2017 en cuanto al proceso de esterilización y conexos es de **\$17.982.500***

Hecho irregular 6 *“Se evidenció en el acta de pago parcial N.º 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 No 7: *“En el acta de pago final N.º 8 del convenio N.º 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.º 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 fo 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).**”*

Tal como lo señaló el A-quo, que 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,

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

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).

En ese orden de ideas, se tiene entonces que, 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, 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. 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 fiscal, 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, 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**.

A modo de conclusión, se considera probado que producto de la celebración, ejecución y adición del convenio de asociación 648 de 2017 celebrado entre el Municipio de Dosquebradas y la Fundación Visión, existieron hechos irregulares que ocasionaron un daño al patrimonio del Estado, por valor del **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.

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 con SIGEDOC 2022ER0194501 del 18/11/2022, 2023ER0136831 del 02/08/2023 y 2024IE0071699del 04 de julio de 2024, la primera emitida por la tesorería del Municipio de Dosquebradas y la segunda de la Dirección Financiera de la Contraloría General de la República en donde se confirma el reintegro de la suma de dinero señalada al tesoro nacional.

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), 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.

En relación con el valor restante, esto es \$8.498.560, una vez indexado corresponde a la suma de \$12.572.467, que sumado a la indexación inicial del pago parcial correspondiente a la suma de \$4.679.792, por lo que 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)** MCTE., cumpliendo esto con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000.

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

Conforme a lo anterior y antes de abordar el caso puntual se debe hacer un análisis sobre el tema probatorio dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal reglado por la Ley 610 de 2000, en cuyo capítulo dedicado al tema probatorio (Arts. 22 al 32) describe claramente las reglas que se deben tener en cuenta para llegar a la certeza de los hechos en aras de responsabilizar o de ordenar el archivo del proceso de responsabilidad fiscal.

Respecto de las características de la prueba de conducencia, pertinencia y utilidad, citaremos al tratadista Jairo Parra Quijano³² quien ha ilustrado este tema definiendo cada característica así:

“LA CONDOCENCIA. Es la idoneidad legal que tiene una prueba para demostrar determinado hecho. Supone que no exista una norma legal que prohíba el empleo del medio para demostrar un hecho determinado. El sistema de la prueba legal, de otra parte, supone que el medio que se emplea, para demostrar el hecho, está consagrado en la ley.

La conducencia es una comparación entre el medio probatorio y la ley, a fin de saber, si el hecho se puede demostrar en el proceso, con el empleo de ese medio probatorio.

LA PERTINENCIA. Es la adecuación entre los hechos que se pretenden llevar al proceso y los hechos que son tema de la prueba en éste. En otras palabras, es la relación de facto entre los hechos que se pretenden demostrar y el tema del proceso.

LA UTILIDAD. Los autores modernos de derecho probatorio resaltan el móvil que debe estimular la actividad probatoria que no es otro que el de llevar probanzas que presten algún servicio en el proceso para la convicción del juez; de tal manera, que si una prueba que se pretende aducir no tiene este propósito, debe ser rechazada de plano por aquél...” (Pág. 154-156).

Por lo tanto, para que la prueba cumpla con la finalidad de demostrar o desvirtuar el o (los) hecho (s) debe ser conducente, pertinente y útil; lo anterior en concordancia con la finalidad de la acción fiscal cual es el resarcimiento del daño ocasionado al erario y con lo consagrado en el artículo 26 de la Ley 610 de 2000, el cual indica:

“ARTICULO 26. APRECIACIÓN INTEGRAL DE LAS PRUEBAS. *Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional”.*

El artículo anterior presenta dos elementos. Por un lado, precisa que las pruebas han de ser analizadas en forma conjunta, lo cual indica que debe examinarse cada una de las que obren en el expediente, análisis que puede realizarse de forma aislada, y por otra parte, señala cual es el sistema de valoración probatoria que debe aplicar el funcionario fallador, siendo el escogido por el legislador el de la sana crítica y la persuasión racional, desechando el de la tarifa legal.

Es preciso manifestar respecto a la carga probatoria que a través del Concepto 80112-1025 de abril de 2003, se señaló por parte de la Oficina Jurídica de la entidad: *“Práctica de pruebas. La carga probatoria es una facultad discrecional de ofrecer y solicitar pruebas y de intervenir en su práctica. Para que los hechos, cosas y actos que se plantean en el proceso estén debidamente probados, se recurre a la práctica de pruebas. En materia de responsabilidad fiscal*

³² “Manual de Derecho Probatorio. Décima quinta edición. Librería Ediciones del Profesional 2006. Autor Jairo Parra Quijano.

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

le corresponde al Estado, en cabeza del órgano de control fiscal correspondiente, probar los hechos investigados. La Prueba ha sido definida como: "Todo lo que sirve para darnos la certeza acerca de la verdad de una proposición. La Certeza está en nosotros, la verdad en los hechos. Aquella nace cuando uno cree que conoce ésta; más por la fiabilidad humana, puede haber certeza donde haya verdad y viceversa".

Bajo tales circunstancias, le correspondía al a-quo una vez iniciado el proceso, proveerlo de los medios probatorios necesarios para llegar a la certeza del daño, y en aras de establecer la veracidad de los hechos o desvirtuarlos, procedió a valorar el material probatorio allegado al plenario, entre otros tenemos:

- Copia registro presupuestal No 20170063 de fecha 31 de mayo de 2017.
- Copia Convenio de Asociación No 0648 de fecha 31 de mayo de 2017.
- Copia comunicación contrato de fecha 31 de mayo de 2017.
- Copia acta de inicio de fecha 31 de mayo de 2017.
- Copia acta parcial No 1 por valor de \$62.763.168 de fecha 20 de junio de 2017.
- Copia informe de actividades contratista junio de 2017.
- Copia legalización de gastos del pago parcial número 1 del convenio.
- Copia acta parcial No 3 por valor de \$163.427.461 de fecha 16 de agosto de 2017.
- Copia informe de actividades contratista de agosto de 2017.
- Copia justificación y adición en valor al convenio No 648 de 2017 por valor de \$110.875.000.
- Copia acta parcial de pago No 4 por valor de \$79.000.000 de fecha 18 de octubre de 2017.
- Copia informe de actividades contratista de diciembre de 2017.
- Copia Soportes de pago del PRF 2018 00669 de la Contraloría General de la República
- Gerencia Departamental Colegida de Risaralda que agotó las Pólizas No. 55-42-101000326 y No. 55-42-10100036. Auto de Archivo por pago.
- 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.
- 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.º 002 del 15 de febrero de 2022 emitido dentro del proceso 2018-00669.
- Copia Certificado de disponibilidad del valor asegurado por la Póliza global a favor de entidades estatales N.º 55-42-101000361 en la que se evidencia la disminución del valor asegurado.

De La Conducta de los Imputados.

Sea del caso precisar que, el elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal está conformado por dos componentes condicionantes que deben confluír necesariamente, para que sea viable predicar responsabilidad fiscal, el primero relacionado con una conducta antijurídica, esto es contraria a derecho o al deber ser, que no está acorde con la ley, que puede desplegarse por acción o por omisión, y en el campo fiscal imputable a título de dolo o culpa grave; y el segundo, la condición de gestor fiscal, directo o indirecto

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

que debe poseer la persona jurídica o natural, a quien pretende atribuírsele responsabilidad fiscal.

La conducta, activa u omisiva, imputable al autor del daño, dolosa o culposa, se refiere a la potestad funcional, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual, o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

La legislación colombiana, acogió en el Código Civil el concepto de culpa grave – artículo 63.

“(...) Culpa grave, negligencia grave, culpa lata: Es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materia civil equivale al dolo...”

Así mismo la Ley 678 de 2001, artículo 5, sobre el dolo, señala: “La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del Estado”.

Ahora bien, este despacho comparte la decisión de la primera instancia, respecto a la conducta de los responsables fiscales, así;

- a) De la conducta del señor **ALFREDO CASTAÑEDA RODAS**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 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.º 002 del 01 de febrero de 2017 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 a su cargo.

Se tiene que el presunto responsable en ejercicio de su cargo, fue responsable de los 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; suscripción del Convenio de asociación N.º 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; 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 2017.

Es decir, el señor Castañeda Rodas, 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 2017, 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

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

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 citado convenio, el cual tenía el propósito a la satisfacción de los fines sociales, lo que para el caso en estudio no se logró en su totalidad.

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”.

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.”

Se tiene entonces que el señor Alfredo Castañeda Rodas, como gestor fiscal, 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 del convenio, siendo evidente que estas fueron nulas, omisión en el cuidado del deber que permitieron que del municipio egresaran recursos, los cuales fueron entregados 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, el señor Castañeda no actuó con diligencia y acuciosidad con relación a la ejecución del convenio, atención y cuidado que deben predicar quienes administran recursos públicos, es por ello que su conducta se califica de culpa grave.

Se observa, que el señor Castañeda Rodas, tenía asignada la titularidad jurídica para el manejo de los recursos públicos del Sistema General de Participaciones destinados a la ejecución del convenio No.648 de 2017, y haber omitido su deber de ejercer las acciones destinadas a verificar que el objeto contractual se ejecutara cabalmente, y en ese orden de ideas ostentaba un poder decisorio sobre los recursos dispuestos para la ejecución del citado convenio, asumiendo la obligación de salvaguardar la integridad del patrimonio público, dirigir el proceso contractual y adelantar las acciones necesarias para garantizar el cabal cumplimiento del objeto del contrato.

Le asiste razón a la primera instancia, en el sentido de que el señor Castañeda Rodas, en su rol que desempeñó como ordenador del gasto tuvo bajo su disposición recursos públicos que terminaron en manos de particulares, por ello, contravino preceptos constitucionales, legales y contractuales con omisión inexcusable en el ejercicio de sus funciones, permitiendo que el gasto de los mismos no cumpliera la finalidad del recurso público.

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

Esta omisión en velar por los intereses del ente territorial y con su conducta imprudente e inobservante del ordenamiento jurídico permitió la pérdida de los recursos públicos, como ordenador del gasto y representante legal del ente territorial, ostentaba un poder decisorio sobre los recursos y bienes del ente territorial, asumiendo la obligación de adelantar las acciones necesarias para garantizar la ejecución idónea del contrato de compra venta, así como el cumplimiento del objeto del proyecto, se encuadra perfectamente como una conducta de culpa grave, pues sus actuaciones como gestor fiscal se ciñeron al campo de omisiones y negligencias por falta de cuidado y diligencia en el manejo de los recursos estatales y que se tradujo en su actual pérdida, generando así un detrimento patrimonial al Estado.

- b) Respecto a la conducta de **CARLOS ELIAS MÁRQUEZ VALENCIA**, en su calidad de director Operativo de la secretaría de gobierno del municipio de Dosquebradas, para la época de los hechos de acuerdo con Decreto de nombramiento 240 del 24 de agosto de 2016, Acta de Posesión con fecha 26 de agosto de 2016, pues convenio de asociación N°648 de 201770 en su cláusula sexta, sobre las funciones del supervisor, estipuló que la supervisión será ejercida por el secretario de Gobierno o a quien este delegue, en razón de esta delegación suscribió los estudios previos, de la adición y designado como supervisor del convenio de asociación N°648 de 2017.

El señor Márquez Valencia, en calidad de supervisor tenía la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual del convenio vigilado, dirigida a verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas y como consecuencia de ello estaba facultado para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado, la labor de supervisión por parte del director operativo es fundamental para lograr el cumplimiento eficaz en la ejecución del convenio, la omisión en las actividades de control, vigilancia y seguimiento, lo que implicó no realizar los ajustes en los términos oportunos y con ello realizar los controles necesarios para evitar los daños al patrimonio público.

Así mismo, 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, y omitió desplegar acciones para vigilar la correcta y adecuada ejecución del convenio 648 de 2017, con recursos del Sistema General de Participaciones, es decir, el citado señor, tuvo incidencia en la materialización del daño investigado al omitir ejercer actividades de verificación y seguimiento del efectivo desarrollo del objeto del convenio, pues avaló los informes presentados por el contratista y autorizó el egreso de los recursos para el pago del contratista, con las cuales pudo haber efectuado advertencias u observaciones que propiciaran el oportuno ajuste de las irregularidades existentes, detectadas y escritas en el hallazgo fiscal.

Según la Ley, el supervisor del convenio No 648 de 2017, tenía unas funciones, así: "*Ley 1474 de 2011. ART. 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La*

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1°. *El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento (...)*

Dentro de las facultades en el ejercicio de la supervisión del contrato estatal, el artículo 84 de la ley 1474 de 2011 señala que el servidor público designado podrá *"...solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente"*.

Al señor Márquez Valencia, se le reprocha que no ejerció adecuadamente su papel de supervisor ni las funciones encomendadas, para ejercer dentro de la ejecución del convenio No 648 de 2017 y no estuvo en el marco del cuidado que debe tener los individuos de poca prudencia en el manejo de los negocios propios cuando les corresponder manejar, que la gestión del citado señor, resultó contraria a las funciones y deberes del cargo y al principio de responsabilidad previsto en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, coadyuvando con su actuar en el acaecimiento del daño patrimonial.

- c) Respecto a la conducta de la **FUNDACIÓN VISION**, identificada con el NIT. 900.580.254-6, representada legalmente por el señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes, vinculada al presente proceso de responsabilidad fiscal en calidad de contratista ejecutora del convenio No.648 de 2017, suscrito con el municipio de Dosquebradas, y que tenía por objeto: *"Aunar esfuerzos en actividades que restablezcan los lineamientos de tenencia responsable en el municipio de Dosquebradas"*, en calidad de gestor fiscal, le asistía el deber de dirigir su conducta a la buena ejecución de las obligaciones contractuales como contraprestación al recibo de recursos públicos, al no efectuar la correcta ejecución del objeto contractual, incurrió en un acto que contribuyó a la configuración de daño patrimonial por no haber ajustado su comportamiento a los lineamientos y obligaciones contractuales y al recibir recursos públicos para la entrega del objeto del convenio 648 de 2017, que se encuentra determinada en numeral de la cláusula segunda; Derechos y Deberes de las Partes: Obligaciones del Contratista: *"Efectuar el control de natalidad de 750 animales entre caninos y felinos (machos y hembras) de las comunas, barrios o sectores del casco urbano y rural de Dosquebradas, efectuando los procesos de esterilización"*.

Al contratista le comporta una relación de conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal. Como parte contractual se obligaba a ejecutar cada una de las actividades

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

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.

Es de señalar que la Ley 80 de 1993, que tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales, cuyos fines están definidos en su artículo 3° *“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 (...) Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”*. Las entidades, exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados.

Es decir, la conducta de Fundación Visión, representada por el señor Juan Carlos Velásquez Cifuentes, o quien haga sus veces, no estuvo en el marco del cuidado que debe tener los individuos de poca prudencia en el manejo de los negocios propios cuando les corresponde manejar los negocios ajenos, el contratista 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, incumplió con sus obligaciones contractuales, en virtud de lo expuesto, se acredita que la Fundación Visión, en desarrollo de las actividades derivadas del manejo de recursos públicos como colaborador del Estado, incumplió con su obligación de ejecutar a cabalidad el objeto contractual. Por lo anteriormente señalado, existen pruebas suficientes que permiten establecer la participación efectiva y directa en la causación del daño, de manera que se le endilgara responsabilidad fiscal a título de culpa grave por omisión en el cumplimiento de sus funciones.

Como prueba que destacan la participación y conocimiento del contratista sobre los hechos investigados, se tienen: Estudios previos suscritos por el director Operativo de la secretaria 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”*. Convenio de asociación N.º 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; Constitución de garantía, póliza de cumplimiento N.º 5544101045675 expedida el 09 de noviembre de 2016 por Seguros del Estado; Suscripción del documento que corresponde a la justificación a la adición en recursos del que fue objeto el convenio de asociación 648 de 2017 e Informes presentados por el contratista, ejecución convenio 648 de 2017.

La asociación en calidad de asociado -contratista 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

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

ejecutado el convenio de la forma pactada, por apropiarse de los recursos no ejecutados y que se le pagaron de más sin razón alguna.

Es así como se generó la pérdida de los recursos públicos producto de una gestión ineficaz, ineficiente y antieconómica de los gestores fiscales, en el ejercicio de sus funciones, pues no emplearon el cuidado en la labor que se les encomendó, y por tanto se evidencia que el objeto del convenio No 648 de 2017, no se ejecutó a cabalidad y no cumplió con los fines esenciales del Estado, es decir, con sus conductas culposas conllevaron a que el municipio de Dosquebradas - Risaralda, sufriera una merma en sus recursos públicos en cuantía de \$17.252.259, los cuales la primera instancia al momento de proferir la decisión de fallo con responsabilidad fiscal en contra de los imputados, en atención al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, procedió a actualizar a valor presente según los índices de precios al consumidor certificado por el DANE.

Del Nexo Causal

Entre la conducta y el daño debe existir una relación determinante y condicionante de causa-efecto, de manera que el daño sea el resultado de una conducta activa u omisiva. En el presente caso el daño ocasionado al Municipio de Dosquebradas, se origina por la conducta activa y omisiva de los sujetos procesales, ya que con los hechos objeto de reproche se causó un daño al patrimonio del Estado, debido a las actuaciones negligentes e irresponsables de las obligaciones que le correspondía desarrollar, trayendo como consecuencia que se produjera el menoscabo de los recursos públicos.

La Contraloría Delegada Intersectorial N.º 6, ha procedido a efectuar el estudio detenido del presente proceso en relación con las pruebas y la decisión de instancia, frente a lo cual se argumentó fáctica y jurídicamente en páginas precedentes; reafirmando lo dicho por la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, que para proferir fallo con responsabilidad fiscal debe obrar dentro del proceso prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público, de su cuantificación y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario público, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, elementos que están probados dentro del presente proceso de responsabilidad fiscal, en relación con los señores; Alfredo Castañeda Rodas; Carlos Elías Márquez Valencia y la Fundación Visión R/L Juan Carlos Velásquez, quienes con sus conductas activas y omisivas permitieron que se ocasionara el detrimento patrimonial al Estado en la cuantía anteriormente señalada.

Del Tercero Civilmente Responsable.

La primera instancia, en cumplimiento del artículo 44 de la Ley 610 de 2000 y al literal a), del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, en lo relacionado a la vinculación del garante, procede a vincular al presente proceso a las Compañía Aseguradora:

- **SEGUROS DEL ESTADO S.A** NIT 860.009.578-6 y **ALLIANZ SEGUROS** NIT 860.026.182-5, por la póliza Global de manejo N.º 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.

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

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

- **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 el municipio de Dosquebradas. 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, 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.

Se denota entonces que la póliza de cumplimiento N°2806931, expedida por Liberty Seguros S.A. 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.

- **SEGUROS DEL ESTADO S.A** NIT 860.009.578-6, por la póliza responsabilidad civil Servidores Públicos N.º 55-01-101000100, 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

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

coaseguro, la entidad amparada y beneficiaria es el Municipio de Dosquebradas, dado que se encuentran presentes los elementos requeridos y propuestos en la norma para emitir un fallo con responsabilidad fiscal, 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.

La anterior vinculación se hace, teniendo en cuenta que no se realizó una eficiente y económica gestión fiscal por parte de los imputados, pues no se observó la debida custodia y amparo ante la compañía de seguros, lo que ocasionó la pérdida de dichos recursos y a su vez que no se pudiera recuperar en su totalidad el valor que representaba la suma cancelada por la ejecución del convenio de asociación No 648 de 2017, además se lesionó el patrimonio público del municipio de Dosquebradas, es viable la vinculación de las aseguradoras.

Es de recordar, que la responsabilidad fiscal constituye una especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos y a los particulares que ocasionen un detrimento al patrimonio del Estado en ejercicio de la gestión fiscal desempeñada por ellos, o con ocasión de la misma, por lo cual la responsabilidad que se atribuya en el proceso de responsabilidad fiscal tendrá por objeto la reparación del daño causado, como propósito específico de protección del patrimonio Estatal.

Así lo expresó la Corte Constitucional, al establecer que:

“5.2. Para la Corte, la responsabilidad fiscal viene a constituir "una especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas, por los actos que lesionan el servicio o el patrimonio público, e incluso a los contratistas y a los particulares que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. Sentencia SU-620/96, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

En esa medida, igual a lo que acontece con la acción de repetición, la responsabilidad fiscal tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos -incluyendo directivos de entidades públicas, personas que adoptan decisiones relacionadas con gestión fiscal o con funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares por razón de los perjuicios causados a los intereses patrimoniales del Estado-“^[1].

Y precisamente bajo tal óptica se orienta la decisión de este despacho: proteger el patrimonio del Estado buscando la verdad procesal en garantía de la aplicación de la verdad real y la justicia, como propósito específico del debido proceso.

^[1] Corte Constitucional, Sentencia C-619 de agosto 8 de 2002, Magistrados Ponentes: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

En cuanto a la responsabilidad solidaria, el Consejo de Estado, en Sentencia de abril 11 de 2002, Sección Tercera de lo Contencioso Administrativo, expresó sobre el tema de la solidaridad lo siguiente:

“Cabe recordar que la doctrina y la jurisprudencia en forma unánime señalan que cuando existe concurso de conductas eficientes en producción del daño, que provengan de personas diferentes a la víctima directa, se configura una obligación solidaria. Esto significa que el afectado puede exigir la indemnización de cualquiera de las personas que participaron en la producción del daño, de conformidad a lo establecido en el artículo 2344 del C.C”.

Es de recordar, que la responsabilidad fiscal constituye una especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos y a los particulares que ocasionen un detrimento al patrimonio del Estado en ejercicio de la gestión fiscal desempeñada por ellos, o con ocasión de la misma, por lo cual la responsabilidad que se atribuya en el proceso de responsabilidad fiscal tendrá por objeto la reparación del daño causado, como propósito específico de protección del patrimonio Estatal.

Y precisamente bajo tal óptica se orienta la decisión de este despacho: proteger el patrimonio del Estado buscando la verdad procesal en garantía de la aplicación de la verdad real y la justicia, como propósito específico del debido proceso.

Bajo las consideraciones y razones legalmente expuestas en el presente auto, la Contralora Delegada Intersectorial No.6 perteneciente a la Unidad de Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR el Fallo Con Responsabilidad Fiscal N°004 de fecha 9 de agosto de 2024, y su confirmatorio No 005 de fecha 30 de agosto de 2024, mediante el cual fueron resueltos los recursos de reposición interpuestos contra el fallo, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No 2019-00774, en contra de Alfredo Castañeda Rodas, identificado con C.C. No 10.124.319; Carlos Elías Márquez Valencia, identificado con C.C. No 18.511.156 y la Fundación Visible, identificada con NIT.900.063.209-7. R/L Juan Carlos Velásquez Cifuentes, quienes deberán responder de forma solidaria en cuantía de **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$17.252.259)** debidamente indexada, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR la vinculación de las compañías aseguradoras Seguros del Estado S.A. y Allianz Seguros S.A., con ocasión de la póliza global de manejo No.55-42-101000361, vigencia 15/06/2017 hasta 15/06/2018, valor asegurado de \$100.000.000, cuenta con coaseguro cedido a Allianz Seguros S.A., en un porcentaje del 40% y un deducible del 10% del valor de la pérdida; Liberty Seguros S.A, por la póliza de

Auto No. URF2- 1333 del 27 de septiembre de 2024.

cumplimiento No 2806931 con vigencia 31/05/2017 hasta 5/09/2018, valor asegurado de \$142.000.000, sin deducible, tomador Fundación Visión y beneficiario municipio de Dosquebradas; Seguros del Estado S.A, por la póliza responsabilidad civil servidores públicos No 55-01-101000100, vigencia 06/07/2018 hasta 16/10/2019 con prórrogas, amparo contratado perjuicio patrimonial por valor asegurado de \$1.000.000.000 sin deducible ni coaseguro, entidad amparada y beneficiaria municipio de Dosquebradas.

ARTICULO TERCERO: La Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, deberá notificar la presente providencia conforme a lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, a los presuntos responsables fiscales, garantes y/o a sus apoderados de confianza y de oficio, para lo cual deberá tener en cuenta el Memorando 2020IE0060226 de 28 de septiembre de 2020 y 2020IE0063364 del 8 de octubre de la misma anualidad, suscrito por el Vice contralor General de la República.

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

ARTÍCULO QUINTO: Comunicar la presente providencia a través de la Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda, a la entidad afectada para los fines pertinentes.

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

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



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

Sustanció: Hilmer Pumarejo Mindiola
Profesional URF – C.D. Intersectorial 6

Revisó: Olga Piedad Muñoz
Profesional URF- CD. Intersectorial 6