

CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 1 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Trazabilidad	Traslado 2019IE0005501 del 25/01/2019 IDH 71331 ANT-IP 2019-00239 CUN SIREF AN-80273-2019-33801
Proceso de Responsabilidad Fiscal No.	PRF No. 2019-00954
Código SAE:	PRF No. 2019-00954
Código SIREF:	AC-80273-2019-27866
Entidad Afectada:	MUNICIPIO DE ALTO BAUDO
Cuantía Inicial:	TRECIENTOS CINCUENTA MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$350.485.894) M/C
Cuantía Indexada:	QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS DIECIOCHO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$546.218.669) M/C.
PRESUNTOS RESPONSABLES:	FREDYS PALACIOS RAMÍREZ identificado con Cedula de Ciudadanía No. 11.645.242 en calidad de alcalde Municipal para la Época de los hechos.
	JOSE DAILER PALACIOS PALACIOS, identificado con Cedula de Ciudadanía No. 1.077450.710 secretario de Planeación para la época de los hechos.
	CARMEN EDITHZA LONDOÑO MOSQUERA identificado con Cedula de Ciudadanía No. 26.309.328 en calidad de alcaldesa Municipal para la época de los hechos
	CONSTRUOBRAS F.DC S.A.S con NIT. 900.644.317-8, representada legalmente por CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA, identificado con Cedula de ciudadanía No. 1.814.071, en calidad de contratista
	CONSTRUCCIONES, CONSULTORÍA, CAPACITACIÓN Y SUMINISTROS S.A.S Nit. 900718378. Representante legal YELITZA PALACIOS, en calidad de INTERVENTOR del contrato de Obra No. 004 de 2015
GARANTES TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES: ○	EQUIDAD SEGUROS Nit. 860028115
Directivo Ponente	YUBERTH ANTONIO ORDÓÑEZ VERGARA - Gerente Departamental.

ASUNTO



Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 2 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Proceden los suscritos Directivos de la Gerencia Departamental Colegiada del Chocó de la Contraloría General de la República, a proferir Fallo Mixto Con y Sin Responsabilidad Fiscal en cumplimiento del artículo 53 de la ley 610 de 2000, dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario No PRF- 2019-00954, con ocasión del daño patrimonial sufrido por el Municipio de Alto Baudó

**COMPETENCIA**

En virtud del mandato contenido en el artículo 268 constitucional La Constitución Política de Colombia establece:

"El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación".

Así mismo, El artículo 2° del Decreto 403 de 2020 establece,

" Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con éstos".

Igualmente, el artículo 3° de la Resolución 0748 de 26 de febrero de 2020, señala que las dependencias competentes para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal son 7) Gerencias Departamentales Colegiadas. A su vez el artículo 12 Ibidem establece los factores para determinar la competencia para el trámite de la Indagación Preliminar y el proceso de responsabilidad fiscal al interior de la Contraloría General de la República, en estricto orden: 1) Factor territorial: Lugar en donde se ejecutaron o debieron ejecutar los recursos públicos. 2) Factor Subjetivo: Atiende a la calidad de los sujetos vinculados como presuntos responsables fiscales, y 3) Factor Objetivo: Por la naturaleza de los recursos o el impacto del manejo de los mismos.

En el mismo sentido, refieren los artículos 3, de la Resolución 6541 del 2012, y 23 de la Resolución 0748 de 26 de febrero de 2020, el cual establece las competencias de las Gerencias Departamentales Colegiadas en sus numeral 2, 4 y 6. establece: 2. "En primera o única instancia de los procesos de responsabilidad fiscal que deban tramitarse respecto de los recursos del orden nacional que se hayan ejecutado o debieron ejecutarse en el territorio del respectivo Departamento por el nivel desconcentrado de las entidades del orden nacional o por las entidades del orden nacional que tengan su sede en el respectivo departamento. (...) 4. En primera o única instancia de los procesos de responsabilidad fiscal que deban tramitarse

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

respecto de los recursos del orden nacional que se hayan ejecutado o debieron ejecutarse en el territorio del respectivo departamento por las entidades del orden territorial y descentralizadas por servicios (...) 6. En primera o única instancia de los procesos de responsabilidad fiscal que le sean asignados, derivados del control fiscal excepcional y de la competencia preferente de la Contraloría General de la República respecto de las contralorías territoriales"

En consecuencia, de lo anterior y avocado el conocimiento del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal, la Gerencia Departamental Colegiada de Chocó de la Contraloría General de la República procedió a dar apertura al mismo, y hoy, en virtud de lo anterior, desata el presente proveído.

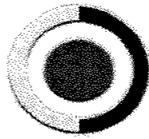
**ANTECEDENTE**

El referido Antecedente No. ANT\_IP- 2019-00239, fue allegado al Grupo de Responsabilidad Fiscal, mediante oficio SIGEDOC 2019IE0036570C1 del 29/04/2019, asignado al Contralor Provincial de regalías (fl. 177). Previamente se asumió el conocimiento y trámite del expediente, y se asignó sustanciador mediante Auto 014 del 29/01/2019 (fl. 175-176). Mediante Auto 012 del 03/05/2019, se reasignó Sustanciador.

Con el Auto 80273-013 del 20 de septiembre de 2019 se da apertura al presente Proceso de Responsabilidad Fiscal (fls. 184-188), como consecuencia fueron vinculados como presuntos responsables fiscales las siguientes personas:

1. **FREDYS PALACIOS RAMÍREZ**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 11.645.242, en calidad de Alcalde Municipal de Alto Baudó, para la época de los hechos.
2. **JOSÉ DAILER PALACIOS PALACIOS**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.077450.710, en calidad de Secretario de Planeación del Municipio de Alto Baudó para la época de los hechos.
3. **CARMEN EDITHZA LONDOÑO MOSQUERA** identificada con Cédula de Ciudadanía No. 26.309.328, en calidad de Alcalde Municipal de Alto Baudó, para la época de los hechos.
4. **CONSTRUOBRAS F.DC S.A.S** con NIT. 900.644.317-8, representada legalmente por **CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA**, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 1.814.071, en calidad de Contratista.
5. **CONSTRUCCIONES, CONSULTORÍA, CAPACITACIÓN Y SUMINISTROS S.A.S** Nit. 900718378 representada legalmente por **YELITZA PALACIOS**, en calidad de Interventor del Contrato de Obra No. 004 de 2015, para la época de los hechos.

Mediante Auto 80273-004 del 3 de marzo de 2020, se decretó como prueba, la realización de una visita por parte de un ingeniero civil de esta Gerencia, de lo cual se produciría un informe técnico. (fls. 329-330). Al Informe Técnico producto de la visita se le corrió traslado con el Auto 80273-008 del 27 de abril de 2021 (fls. 365-371), y se puso a disposición de los interesados, con el Auto 80273-015 del 17 de marzo de 2022 (fls. 398-403).



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 4 de 55

**“GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

De otro lado, cabe destacar que el señor Contralor General de la República expidió las Resoluciones Reglamentarias Ejecutivas REG-EJE-0063 del 16 de marzo de 2020, REG-EJE-0064 de 30 de marzo de 2020 y REG-EJE-0067-2020, con fecha de expedición corregida mediante Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0068-2020 de 13 de abril de 2020, mediante las cuales dispuso la suspensión de los términos procesales dentro de las Indagaciones Preliminares Fiscales, los Procesos de Responsabilidad Fiscal, de Jurisdicción Coactiva, Disciplinarios y Sancionatorios, que se tramitan al interior de la Entidad, con el fin de minimizar los efectos negativos en la salud de los funcionarios, contratistas, usuarios y demás personas que permanecen en las instalaciones de la Contraloría General de la República, frente a la expansión del virus COVID-19 en el país. Dicha suspensión, interrumpió los términos de caducidad y/o prescripción en las diferentes actuaciones procesales adelantadas por la Contraloría General de la República.

Posteriormente, el señor Contralor General de la República expidió la Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0070-2020 de fecha 01 de julio de 2020 *“por medio del cual se **reanudan los términos** dentro de las Indagaciones Preliminares Fiscales y Disciplinarias, los Procesos de Responsabilidad Fiscal, de Jurisdicción Coactiva, Disciplinarios y Procedimientos Administrativos Sancionatorios Fiscales, en la Contraloría General de la República”*, para que se dé continuidad a las actuaciones a cargo de la Contraloría General de la República, en la medida en que las condiciones de salubridad de los respectivos territorios lo permitan.

Mediante Auto 80273-008 del 11 de agosto de 2022, se resolvió solicitud de nulidad interpuesta por el señor CAMPO ELIAS PALOMENQUE SERNA, negándola por improcedente. (fls. 430-437).

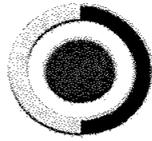
Con el Auto 80273-033 del 24 de noviembre de 2022, se designó Apoderado de Oficio a los señores **JOSÉ DAILER PALACIOS PALACIOS** y **YELIZA PALACIOS PALACIOS**. (fls. 442-443).

Mediante Auto 80273-200 del 25 de mayo de 2023, se imputó responsabilidad fiscal a las siguientes personas: **FREDYS PALACIOS RAMÍREZ**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 11.645.242, en calidad de Alcalde Municipal de Alto Baudó, para la época de los hechos; **JOSÉ DAILER PALACIOS PALACIOS**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.077450.710, en calidad de Secretario de Planeación del Municipio de Alto Baudó para la época de los hechos; **CARMEN EDITHZA LONDOÑO MOSQUERA** identificada con Cédula de Ciudadanía No. 26.309.328, en calidad de Alcalde Municipal de Alto Baudó, para la época de los hechos; y **CONSTRUOBRAS F.DC S.A.S** con NIT. 900.644.317-8, representada legalmente por **CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA**, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 1.814.071, en calidad de Contratista.

**CONSTRUCCIONES, CONSULTORÍA, CAPACITACIÓN Y SUMINISTROS S.A.S** Nit. 900718378 representada legalmente por **YELITZA PALACIOS**, en calidad de Interventor del Contrato de Obra No. 004 de 2015, para la época de los hechos.

Mediante Auto 80273-441 del 02 de noviembre de 2023, se vinculó a este Proceso de Responsabilidad Fiscal, como Tercero Civilmente Responsable, a la Aseguradora **ASEGURADORA EQUIDAD SEGUROS**, NIT. 860028415-5, con ocasión de las **Pólizas Nros. AA014511**, expedida el 30/07/2015: Valor Asegurado: \$579.130.675,68 y **AA014598** expedida el 18/08/2015: Valor Asegurado: \$46.235.200. (fls. 557-559).

Con el Auto 80273-463 del 16 de noviembre de 2023, se adicionó el Auto 80273-200 del 25 de mayo de 2023, que imputó responsabilidad fiscal. (fls. 568-569).



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 5 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Mediante Auto 80273-515 del 14 de diciembre de 2023, se dictó Fallo con Responsabilidad Fiscal a las siguientes personas: **FREDYS PALACIOS RAMÍREZ**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 11.645.242, en calidad de Alcalde Municipal de Alto Baudó, para la época de los hechos; **JOSÉ DAILER PALACIOS PALACIOS**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.077450.710, en calidad de Secretario de Planeación del Municipio de Alto Baudó para la época de los hechos; **CARMEN EDITHZA LONDOÑO MOSQUERA** identificada con Cédula de Ciudadanía No. 26.309.328, en calidad de Alcalde Municipal de Alto Baudó, para la época de los hechos; y **CONSTRUOBRAS F.DC S.A.S** con NIT. 900.644.317-8, representada legalmente por **CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA**, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 1.814.071, en calidad de Contratista.

Mediante Auto 80273-066 del 08 de febrero de 2024, se resolvieron los recursos interpuestos contra el Auto 80273-515 del 14 de diciembre de 2023 - Fallo con Responsabilidad Fiscal. (fls. 724-735).

Una vez proferido el Auto de Fallo con Responsabilidad Fiscal (80273-066 del 08 de febrero de 2024), estando en firme fue remitido a la Contraloría Delegada Para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, para que se surtiese el respectivo Grado de Consulta (Apelación), tal como lo ordena la Ley 610 de 2000.

Mediante Auto No. URF2 – 0533 del 15 de abril de 2024, se resolvió el Grado de Consulta (Apelación) por parte de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada Para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, en el que se decidió: "**DECLARAR LA NULIDAD** de lo actuado dentro del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal, a partir del Auto Nro. 80273-200 del 25 de mayo de 2023."

Mediante Auto 80273-212 del 03 de mayo de 2024, este Despacho acató la decisión de la Contraloría Delegada Para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, y se decretaron las siguientes pruebas: 1. Visita Especial. 2. Visita Técnica. 3. Informe Técnico. (fls. 774-777).

A través del Oficio 2024IE0054257 del 21 de mayo de 2024 se solicitó la designación del profesional de apoyo técnico, y mediante Oficio 2024IE0055710 del 23 de mayo de 2024, se designó a la Ingeniera Civil **ALCIRA LÓPEZ MENA**, profesional Universitario de esta Gerencia, para que realizara la visita técnica del cual se produciría un Informe Técnico. Además, el abogado Sustanciador realizó la visita especial decretada. (fls. 785 anverso y reverso).

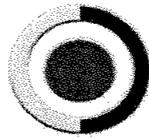
Con el Radicado 2024IE0084736 del 02/08/2024, la profesional que realizó el apoyo, presentó el **INFORME TÉCNICO** correspondiente (fls. 787-799), al cual se le corrió traslado con el Auto 80273-394 del 21 de agosto de 2024 (fls. 801-808).

Dado que se presentaron objeciones al Informe Técnico, estas se trasladaron al profesional de apoyo mediante Auto 80273-444 del 16 de septiembre de 2024. (fl. 833)l.

La profesional de apoyo técnico, dio respuesta a las objeciones al Informe, con el Oficio 2024IE0113605 del 08/10/2024 (fls. 840-843).

La respuesta al Informe Técnico fue puesta en conocimiento de los interesados con el Auto 80273-483 del 24 de octubre de 2024. (fls. 844-862).

Mediante Auto 80273-532 del 27/11/2024 se nombró Apoderado de Oficio a **CONSTRUCCIONES, CONSULTORÍA, CAPACITACIÓN Y SUMINISTROS S.A.S**, representada legalmente por **YELITZA PALACIOS**. (fls. 872-873).



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 6 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Mediante Auto 80273-441 del 02/11/2023 se vinculó como tercero civilmente responsable a la compañía de seguro EQUIDAD SEGUROS S.A. con NIT: 860028415-5.

Mediante Auto 80273-547 del 6/12/2024, el Despacho ordenó imputar responsabilidad fiscal a los Presuntos Responsables Fiscales vinculados (folios 878-893)

A través de Auto No 80273-566 del 24/12/2024, el Despacho procedió a resolver solicitud de nulidad presentada por los Implicados anteriormente referenciados (folios 951-987)

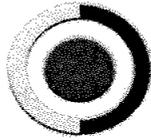
Mediante Auto No, se resolvió recuso de Reposición presentado en contra del Auto No 80273-566 del 24 de diciembre de 2024 (folios 1118-1122)

A través de Auto No 80273-001 del 07/01/2025, se resolvió Recurso de Apelación presentado en contra del Auto No 80273-566 del 24 de diciembre de 2024 (folios 1118-1122)

**ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS**

Dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal de la referencia, se han surtido las siguientes actuaciones:

1. Auto No. 80273-013 del 20 de septiembre de 2019, por medio del cual se apertura el Proceso de Responsabilidad Fiscal (folios 184-188).
2. Diligencia de citación notificación personal al implicado FREDYS PALACIOS RAMIREZ de fecha 27 de septiembre de 2019 (folio 189).
  - Diligencia de citación notificación personal al implicado CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA de 27 de septiembre de 2019 (folio 190).
3. Diligencia de citación notificación personal por el implicado CARMEN EDITZA MOSQUERA LONDOÑO con fecha 27 de septiembre de 2019 (folio 191).
4. Diligencia de citación notificación personal el implicado JOSE DAILER PALACIOS PALACIOS con fecha 27 de septiembre de 2019 (folio 192).
5. Comunicación Auto de Apertura La Equidad Seguros (folio 193)
6. Comunicación Auto de Apertura, Carmen Edithza Londoño Mosquera (folio 194)
7. Citación en página Web, José Dailer Palacios Palacios (folio 195 y 197, 198 y 200)
8. Diligencia de Notificación personal Fredys Palacios Palacios (folio 196)
9. Diligencia de Notificación personal Campo Elias Palomeque Serna (folio 199)



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

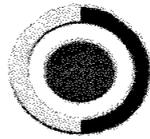
Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 7 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

10. Diligencia Notificación personal Carmen Edithza Londoño Mosquera (folio 205)
11. Constancia de allegar Documentos (folio 208)
12. Auto por medio del cual se Decretan Pruebas de oficio Dentro de un Proceso de Responsabilidad Fiscal (folio 329)
13. Informe Técnico (folio 336-366)
14. Declaración Libre y Espontanea Carmen Edithza Londoño Mosquera (folios 250-327 y 378-379)
15. Declaración Libre y Espontanea Campo Elias Palomeque Serna (folios 380-382)
16. Declaración Libre y Espontanea Fredys Palacios Ramirez (folio 383-384)
17. Solicitud de Designación de Apoyo Técnico y visita técnica a expediente, (folio 385 -386)
18. Informe Técnico (folio 387-397)
19. Auto por medio del cual se pone a disposición informe técnico (folio 398-402)
20. Constancia Secretarial de Objeciones al Informe Técnico (folio 403)
21. Solicitud de Información, Búsqueda de personas- Yelitza Palacios Palacios- (folio 405-408 y 425)
22. Solicitud de Nulidad presentada por campo Elias Palomeque Serna. Folios 409-423
23. Remisión de poder y solicitud de copias del abogado Wilmar Mosquera Murillo. Folios 426-429
24. Auto por medio del Cual se resuelve una solicitud de Nulidad (430-439)
25. Constancia de secretarial fl. 440
26. Auto que designa apoderado de oficio a Jose Dailer Palacios P. fl. 442-445
27. Diligencia de notificación apoderado de oficio, Fl. 446-449 y 452-454
28. Solicitud de copias del apoderado Jhon Wilmar Mosquera. Fl. 450
29. Entrega de copias al apoderado Jhon Wilmar Mosquera M. Fl 451
30. Oficio 2023EE0062429 del 24/04/20223, solicitud de información. Certificación de la menor cuanta. Fl 455
31. Respuesta a la solicitud de información- menor cuantía. Fls456-457.
32. Auto de Imputación No. 80273-200 del 25/05/2023. Fls 458-470.
33. Entrega de copia del expediente al abogado Jhon Wilmar Mosquera. Fl. 471



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 8 de 55

**“GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

34. Solicitud de copia de expediente del apoderado de Carmen Edithza Londoño. Fl. 472
35. Poder otorgado por la señora Carmen Edithza Londoño al abogado Heisson Justin Mosquera. Fl. 473
36. Solicitud de copias y entrega de poder del señor Jose Ovidio Cordoba M. apoderado de Campo Elias Palomeque Fl. 474-475
37. Diligencias de notificación del auto de imputación. Fls 477-488
38. Descargos de CONSTRUOBRAS FDC SAS, Representada por Campo Elias Palomeque. A través de su apoderado de confianza abogado Jose Ovidio Córdoba Maturana. Fls. 489-521
39. Descargos de Carmen Edithza Londoño, a través de su apoderado de confianza abogado Heisson Justin Mosquera. Fls. 532-538
40. Alegatos de FREDYS PALACIOS Ramirez, Arley Artemio Rodriguez Vivas y Jose Dailer Palacios Palacios. A través de apoderado de confianza abogado Wilmar Mosquera Murillo. Fls 539-554
41. Solicitud de notificación personal a través de correo electrónico del abogado José Ovidio Córdoba Maturana. Fl. 555
42. Constancia de Secretaria Común de Presentación de descargos . Fl. 556.
43. Auto No. 80273-441 del 2/11/2023. Por el cual se vincula al tercero civilmente responsable. Fl 557-559.
44. Diligencias de notificación Auto 80273—441 de 2023. Fls 561-567
45. AUTO No. 80273-463 DEL 16/11/2023. Por el cual se adiciona auto de imputación. Al tercero civilmente responsable. Fls 560-569.
46. Diligencias de notificación Auto 80273-463 del 16/11/2023. Fls. 570-572
47. Argumentos de defensa Aseguradora Seguros Equidad. Fls. 573-582
48. Constancia de secretaria común de descargos. Del 5/12/2023. Fl. 583
49. Auto 80273-515 del 14 de diciembre de 2023, por medio del cual se dictó Fallo con Responsabilidad Fiscal. (fls. 586-615).
50. Auto 80273-066 del 08 de febrero de 2024, por medio del cual se resuelve recursos interpuestos contra el Auto 80273-515 del 14 de diciembre de 2023 - Fallo con Responsabilidad Fiscal. (fls. 724-735).
51. Auto No. URF2 – 0533 del 15 de abril de 2024, por medio del cual se resuelve Grado de Consulta (fls. 739-773).

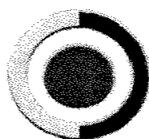
**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

52. Auto 80273-212 del 03 de mayo de 2024, por medio del cual se acató la decisión de la Contraloría Delegada Para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, y se decretaron las siguientes pruebas: 1. Visita Especial. 2. Visita Técnica. 3. Informe Técnico. (fls. 774-777).
53. A través del Oficio 2024IE0054257 del 21 de mayo de 2024 se solicitó la designación del profesional de apoyo técnico, y mediante Oficio 2024IE0055710 del 23 de mayo de 2024, se designó a la Ingeniera Civil ALCIRA LÓPEZ MENA, profesional Universitario de esta Gerencia, para que realizara la visita técnica del cual se produciría un Informe Técnico. Además, el abogado Sustanciador realizó la visita especial decretada. (fls. 785 anverso y reverso).
54. Con el Radicado 2024IE0084736 del 02/08/2024, la profesional que realizó el apoyo, presentó el INFORME TÉCNICO correspondiente (fls. 787-799), al cual se le corrió traslado con el Auto 80273-394 del 21 de agosto de 2024 (fls. 801-808).
55. Oficio 2024IE0113605 del 08/10/2024, respuesta a las objeciones al Informe Técnico (fls. 840-843).
56. Auto 80273-483 del 24 de octubre de 2024, corre traslado a la respuesta al Informe Técnico (fls. 844-862).
57. Auto 80273-532 del 27/11/2024, por medio del cual se designa Apoderado de Oficio a CONSTRUCCIONES, CONSULTORÍA, CAPACITACIÓN Y SUMINISTROS S.A.S, representada legalmente por YELITZA PALACIOS. (fls. 872-874).
58. Mediante Auto 80273-441 del 02/11/2023 se vinculó como tercero civilmente responsable a la compañía de seguro EQUIDAD SEGUROS S.A. con NIT: 860028415-5. (fls.557-559).
59. Mediante Auto 80273-547 del 6/12/2024, el Despacho ordenó imputar responsabilidad fiscal a los Presuntos Responsables Fiscales vinculados (fls.878-893).
60. A través de Auto No 80273-566 del 24/12/2024, el Despacho procedió a resolver solicitud de nulidad presentada por los Implicados anteriormente referenciados (fls 951-987)
61. Mediante Auto No 80273-001 del 07/01/2025, se resolvió recuso de Reposición presentado en contra del Auto No 80273-566 del 24 de diciembre de 2024 (fls 1118-1122)
62. A través de Auto No 80273-001 del 07/01/2025, se resolvió Recurso de Apelación presentado en contra del Auto No 80273-566 del 24 de diciembre de 2024 (fls 1118-1122)

**HECHOS**

De conformidad con la documentación allegada a este Grupo, dentro del antecedente de la referencia, la presunta irregularidad consiste en que:

Al realizar la verificación técnica de las obras del contrato N° 004 del 23 de julio de 2015, que tenía por objeto la construcción de tres escuelas en concreto y unidad sanitaria en las comunidades de Las Delicias, Geandó y Vacal en el municipio del Alto Baudó, por



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 10 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

\$723.913.344,60, no se evidenció la ejecución de algunas actividades en las escuelas de Las Delicias y Vacal y en la de Geandó presenta daños estructurales que la tienen al borde del colapso; lo que ocasiono que se pagaran por obras de mala calidad y otras en menores cantidades el valor de \$301.352.314,97; contrato que se pagó de la siguiente manera, dos (2) comprobantes de pago, uno del 4 de septiembre de 2015, por concepto de anticipo del 50% por \$361.956,672, acompañado de una copia de la consignación del 10 de septiembre de 2015 a la cuenta de ahorro número 000219337 del Banco de Bogotá por el valor enunciado y el otro con el comprobante de pago sin número del 28 de diciembre de 2015, por \$322.142.594,68 girados a través del cheque N° 003752; los cuales, según proceso ejecutivo singular N° 27361-31-03-001-2016-0032-00 en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Istmina, con el fin de hacer efectiva la obligación exigible plasmada en el cheque que giro y entrego el exalcalde al contratista; con el Auto de sustanciación No.120 del 30 de junio de 2016, las partes transigen las pretensiones contenidas en la demanda ejecutiva, con un pago de único de \$520.000,000, que se libraron mediante cuatro (4) cheques fraccionados por valor de \$130.000.000 cada uno. Los números de cheques son: 003801, 003802, 003803 y 003805; dándose por terminado y archivado el proceso.

Estos hechos se presentan por deficiencias en el ejercicio de interventoría y supervisión durante la ejecución del contrato; la calidad de las obras que afectan la atención de los niños y niñas del municipio del alto Baudó; que redundan en la calidad de vida de los mismos.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

Como fundamentos de derecho, se invocan las siguientes normas:

-Artículos 267 y 268 numeral 5° de la Constitución Política de Colombia (modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019).

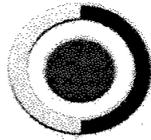
-Ley 610 de 2000, a través de la cual se fija el trámite de los Procesos de Responsabilidad Fiscal (modificada parcialmente por el Decreto 403 de 2020).

-Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Subsección II Artículos 106 al 109 y Subsección III del artículo 110 al 120. (modificada parcialmente por el Decreto 403 de 2020).

- Ley 80 de 1993, artículos 4, 5 y 53.
- Ley 1474 de 2011. Artículos 83 y 84.

### NATURALEZA JURIDICA DE LA ENIDAD AFECTADA

Este hallazgo fue producto de una denuncia, ver formato de traslado del hallazgo fl. 1. de esta Gerencia Departamental Colegiada y durante el trámite de la presente diligencia fiscal, se identificó como Entidad Afectada el Municipio de Alto Baudó, el cual es un ente territorial de los señalados en la Constitución



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 11 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Política de Colombia en los artículos 286 y 287, ubicado en el Departamento del Chocó con NIT.891600062-4. Su domicilio principal está ubicado en la dirección: Palacio Municipal / Barrio Telecom - Pie de Pató - Alto Baudó- Chocó, Correo institucional: [contactenos@altobaudo-choco.gov.co](mailto:contactenos@altobaudo-choco.gov.co)- Correo de notificaciones judiciales: [notificacionesjudiciales@altobaudo-choco.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@altobaudo-choco.gov.co), Teléfono Conmutador: 3145059669, Teléfono móvil: 3145059669<sup>1</sup>. actualmente, representado legalmente por el señor ARIEL SALAZAR SARCO, o por quien haga sus veces.

La Ley 136 de 1994, respecto al Municipio y sus funciones, señala.

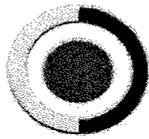
**"Artículo 1° Definición.** *El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.*

**... Artículo 3°. Funciones<sup>2</sup>.** *Corresponde al municipio: (...) 7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional."*

**RELACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA**

En desarrollo de la Auditoría y durante el transcurso del presente proceso, se arrimaron los siguientes medios de prueba:

- Formato de traslado de hallazgo (folios 1-10).
- Copia del Contrato de Obra 004-OP del 23 de julio de 2015, con actas modificatorias y anexos (folios 11-49).
- Acta de Liquidación del Contrato de Obra 004-OP del 23 de julio de 2015 (folios 50-52).
- Comprobantes de pago (folios 53-76).
- Documentos soportes de la Auditoría (folios 77-174).
- Auto de asignación de Sustanciador (folios 175-176).
- Documentos asignación del expediente (folios 177-183).
- Auto 80273-013 del 20 de septiembre de 2019, apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal (folios 184-188).
- Diligencia de citación notificación personal al implicado FREDYS PALACIOS RAMIREZ de fecha 27 de septiembre de 2019 (folio 189).
- Diligencia de citación notificación personal al implicado CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA de 27 de septiembre de 2019 (folio 190).
- Diligencia de citación notificación personal por el implicado CARMEN EDITZA MOSQUERA LONDOÑO con fecha 27 de septiembre de 2019 (folio 191).
- Diligencia de citación notificación personal el implicado JOSE DAILER PALACIOS PALACIOS con fecha 27 de septiembre de 2019 (folio 192).
- Comunicación Auto de Apertura La Equidad Seguros (folio 193)
- Comunicación Auto de Apertura, Carmen Edithza Londoño Mosquera (folio 194)
- Citación en página Web, José Dailer Palacios Palacios (folio 195)
- Diligencia de Notificación personal Fredys Palacios Palacios (folio 196)



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 12 de 55

**“GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

- Diligencia de Notificación personal Campo Elias Palomeque Serna (folio 199)
- Diligencia Notificación personal Carmen Edithza Londoño Mosquera (folio 205)
- Constancia de allegar Documentos (folio 208)
- Auto por medio del cual se Decretan Pruebas de oficio Dentro de un Proceso de Responsabilidad Fiscal (folio 329)
- Informe Técnico (folio 336-366)
- Declaración Libre y Espontanea Carmen Edithza Londoño Mosquera (folio 380-381)
- Declaración Libre y Espontanea Campo Elias Palomeque Serna (folio 382-384)
- Declaración Libre y Espontanea Fredys Palacios Ramírez (folio 385-386)
- Solicitud de Designación de Apoyo Técnico (folio 387)
- Informe Técnico (folio 390-398)
- Auto por medio del cual se pone a disposición informe técnico (folio 399)
- Constancia Secretarial de Objeciones al Informe Técnico (folio 404)
- Solicitud de Información (folio 406-409)
- Auto por medio del Cual se resuelve una solicitud de Nulidad (431-438)
- Diligencia Notificación Personal (folio 454)
- Auto de imputación N° 80273-200 del 25 de mayo de 2023 (458-470)
- Diligencia de Notificación de imputación. (folio 476-488)
- Auto vinculatorio N° 80273-441 del 2/11/2023. (557-559)
- Diligencia de notificación del auto vinculatorio (561-567)
- Auto N 80273-463 del 16/11/2023 que adiciona auto de imputación. (568-569)
- Diligencia de notificación del auto de adición. (folio 570-572)
- Auto N° 80273-515 de Fallo con Responsabilidad Fiscal del 14/12/2023. (586-615)
- Diligencia de Notificación del auto de Fallo. (folio 616-723)
- Auto N° 066 del 08/02/2024 que resuelve nulidad. (folio 724-735)
- Diligencia de Notificación del auto que resuelve nulidad (folio 736-738)
- Auto N° URF2-0533 del 15/04/2024 que resuelve apelación. (folio 739-773)
- Auto N° 80273-212 del 03/05/2024 acata decisión del superior (folio 774-777).
- Diligencia de Notificación del auto que acata decisión del superior. (folio 778-778)
- Solicitud de apoyo técnico SIGEDOC 2024IE0054257 (folio 785).
- Asignación de apoyo técnico SIGEDOC 2024EE0118875. (folio 786)
- Solicitud de acompañamiento a visita técnica. (folio 786)
- Auto 80273-394 del 21/08/2024 corre traslado de informe técnico (folio 801)
- Diligencia de notificación del auto que corre traslado de informe técnico. (802-825)
- Constancia secretarial (folio 825)
- Notificación de Auto que pone a disposición un informe técnico. (folio 833-834)
- Auto que pone a disposición objeciones de informe técnico N° 80273-444 del 16/09/2024 (838)
- Solicitud de respuesta a objeciones SIGEDOC 2024IE0110463 (folio 839)
- Respuesta a objeciones SIGEDOC 2024IE0113605 (folio 840-843)
- Auto N° 80273-483 del 24/10/2024 resuelve objeciones al informe técnico. (folio 844-862)
- Notificación del Auto N° 80273-483 del 24/10/2024. (folio 863-867)
- Auto 80273-532 del 27/11/2024 por el cual se designa apoderado de oficio (folios 868-869)
- Acta de posesión de apoderado de oficio (folio 870)
- Notificación del Auto 80273-532 del 27/11/2024 (folios 871-873)

**CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 13 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Como se indicó en el Auto de Imputación, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Precisamente, en la providencia aludida, se determinó endilgar responsabilidad fiscal a los presuntos responsables fiscales, como resultado del análisis del material probatorio que se efectuó sobre las pruebas allegadas al plenario en forma, legal, regular y oportunamente, aunado a ello, el análisis emprendido por el Despacho respecto a los elementos integrantes de la responsabilidad fiscal, que consideró esta instancia fiscal estaban plenamente acreditados, de allí la necesidad de que se profiriera imputación de responsabilidad fiscal.

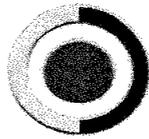
Ahora bien, en este estado del proceso, el Despacho se halla en la necesidad de determinar la procedencia ya no del señalamiento provisional de imputación sino la responsabilidad fiscal, en el fallo definitivo que ponga fin a las presentes actuaciones fiscales; para ello, entraremos a explicar nuevamente y en forma detallada los elementos de la responsabilidad fiscal, esto es, a precisar de acuerdo a la valoración de las pruebas, la existencia del detrimento o daño patrimonial. Seguidamente, se analizará en detalle, la conducta desplegada por los servidores públicos vinculados al presente proceso y analizar de manera exhaustiva los descargos y argumentos de defensa esgrimidos por estos.

### **EL CASO CONCRETO**

La Contraloría General de la República, en sus actividades de vigilancia y control, al realizar la verificación técnica de las obras del contrato N° 004 del 23 de julio de 2015 que tenía por objeto la construcción de tres escuelas en concreto y unidad sanitaria en las comunidades de Las Delicias, Geandó y Vacal en el municipio del Alto Baudó, por \$723.913.344,60, no evidenció la ejecución de algunas actividades en las escuelas de Las Delicias y Vacal y en la de Geandó presenta daños estructurales que la tienen al borde del colapso; lo que indica que el Municipio de Alto Baudó, recibió y pagó por obras de mala calidad y otras en menores cantidades, el valor de \$350.485.894.

El contrato se pagó, mediante dos (2) comprobantes de pago, así:

- Uno del 4 de septiembre de 2015, por concepto de anticipo del 50% por \$350.485.894, acompañado de una copia de la consignación del 10 de septiembre de 2015 a la cuenta de ahorro número 000219337 del Banco de Bogotá, por dicho valor, y; (fls 53 - 57)
- El otro, con el comprobante de pago sin número del 28 de diciembre de 2015, por \$322.142.594.68, girados a través del cheque N° 003752. (fls 58,65 y 213)
- Este cheque, fue objeto de demanda civil ejecutiva, en contra del Municipio de Alto Baudó por el Contratista, según proceso ejecutivo singular N° 27361-31-03-001-2016-0032-00, seguido en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Istmina, con el fin de hacer efectiva la obligación exigible plasmada en los cheques que giró y entregó el exalcalde, FREDYS PALACIOS RAMIREZ, al contratista CAMPO ELIAS PALOMEQUE, en representación de la empresa contratista CONSTRUOBRAS



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 14 de 55

**“GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

- F.D.C.S.A.S. y que fueron devueltos por falta de fondos en la cuenta. Demanda que fue admitida mediante auto Interlocutorio No. 070 del 14 de abril de 2016, corregido el nombre del demandado con auto No. 112 del 9 de julio de 2016. (Fls 209-226)
- Con el Auto de sustanciación No.120 del 30 de junio de 2016, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Istmina, aprueba el acuerdo transaccional celebrado entre las partes, siendo la demandada EL MUNICIPIO DE ALTO BAUDÓ, representado en ese momento por la señora CARMEN EDITHZA LONDOÑO MOSQUERA, y el demandante TULIO MOSQUERA ASPRILLA, actuando en calidad de endosatario del señor CAMPO ELIAS PALOMEQUE y otros, en donde transigen las pretensiones contenidas en la demanda ejecutiva, con un pago de único de \$520.000,000, que se libraron mediante cuatro (4) cheques fraccionados por valor de \$130.000.000 cada uno. Los números de cheques son: 003801, 003802, 003803 y 003805; dándose por terminado y archivado el proceso . (Fls. 227-238 y folios 63-64). **Configurándose así, un daño al estado en cuantía de las obras pagadas y no ejecutadas en la calidad y cantidad contratada, en cuantía de \$350.485.894.**
  - Los hechos anteriores, consideró este órgano de control, que se presentaron por deficiencias en el ejercicio de interventoría y supervisión durante la ejecución del contrato; la calidad de las obras que afectan la atención de los niños y niñas del municipio del alto Baudó; que redunda en la calidad de vida de los mismos.

**DEL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO Y SU CUANTIFICACIÓN:**

El daño es uno de los conceptos más elaborados y trabajados de la doctrina perteneciente a la responsabilidad contractual y extracontractual, motivo por el cual, son múltiples los autores que lo han querido abordar, con el objeto de determinar su límite y extensión. Así tenemos como el doctor Tamayo lo define como “...el menoscabo a las facultades jurídicas que tiene una persona para disfrutar un bien patrimonial o extramatrimonial.

Ese daño es indemnizable cuando en forma ilícita es causado por alguien diferente de la víctima<sup>3</sup>; mientras que el profesor De Cupis señala que el daño no es más que un “...perjuicio, es decir, aminoración o alteración de una situación favorable<sup>4</sup> . Por su parte, el doctor Henao lo identifica como “...la aminoración patrimonial de la víctima<sup>5</sup>; y el tratadista Escobar Gil, lo determina como “...todo detrimento, menoscabo o perjuicio que a consecuencia de un acontecimiento determinado experimenta una persona en sus bienes espirituales, corporales o patrimoniales, sin importar que la causa sea un hecho humano, inferido por la propia víctima o por un tercero, o que la causa sea un hecho de la naturaleza<sup>6</sup>”

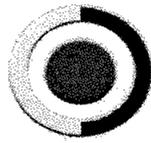
De esta forma tenemos, que a pesar de la pluralidad de definiciones, todas ellas conservan unos elementos comunes los cuales se refieren al detrimento sufrido por el patrimonio de la víctima, como consecuencia de una acción u omisión ilícita generada por un tercero

<sup>3</sup> TAMAYO JARAMILLO, Javier. *Tratado de responsabilidad civil. Vol. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 326.*

<sup>4</sup> DE CUPIS, A. *El daño. Teoría general de la responsabilidad civil, cit., p. 81.*

<sup>5</sup> HENAO PÉREZ, Juan Carlos. *El daño, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 84.*

<sup>6</sup> ESCOBAR GIL, Rodrigo. *Responsabilidad contractual de la administración pública, Bogotá, Ed. Temis, 1989, p. 165.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 15 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

independiente a la víctima. Así pues, podemos señalar que el daño es el menoscabo o detrimento producido al patrimonio de la persona natural o jurídica o, a la persona en su ser mismo ya sea patrimonial o físico o, moral o extrapatrimonial, por parte de un tercero, producto de una conducta ilícita.

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

Así, se requiere de un sujeto cualificado para su producción, ya que debe ser causado por un gestor fiscal (o un agente que "contribuya" "con ocasión" de la gestión fiscal al detrimento del erario de acuerdo a su "conexidad próxima y necesaria"). Así mismo, la acción dañosa, debe recaer única y exclusivamente sobre los bienes del Estado, escapando a su examen el menoscabo que sufran otros recursos que no sean los públicos.

De lo anterior, se sigue que el sujeto pasivo del daño sea el Estado, concebido este como persona jurídica en cuanto sujeto de derechos y obligaciones, respecto del cual y por esa condición, sólo es posible indemnizar el daño patrimonial o físico, y no el extrapatrimonial o moral<sup>7</sup>

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

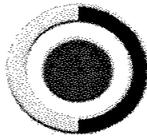
El daño tiene como características, la de ser cierto, esto es, que sea objetivamente verificable<sup>8</sup>, en relación inversamente proporcional con el denominado daño eventual, el cual no es indemnizable<sup>9</sup>; que sea especial, en relación con su origen; anormal, al no tomar en cuenta el desgaste natural de las cosas producto del paso del tiempo, y cuantificable por valorar económicamente el costo del perjuicio.

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

<sup>7</sup> Sobre este asunto la jurisprudencia ha precisado que: "...en lo que atañe al reconocimiento de perjuicios morales subjetivados cuya condena impuso el a quo, considera la Sala que la misma resulta improcedente, pues si se tiene en cuenta que este tipo de daño es aquél que "...incide en el ámbito particular de la personalidad humana en cuanto toca sentimientos íntimos tales como la pesadumbre, la aflicción, la soledad, la sensación de abandono o de impotencia que el evento dañoso le hubiese ocasionado a quien lo padece..." vivencias que "...varían de la misma forma como cambia la individualidad espiritual del hombre..." (12), es fácil concluir que esta clase de perjuicios no puede predicarse de una persona jurídica, invulnerable a estos sentimientos, que son los que en últimas abren paso al reconocimiento de esta clase de perjuicios" (Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá-Sala Civil, calendada el 13 de septiembre de 2010, M. P. Dr.: Manuel Alfonso Zamudio Mora, Proceso No. 110013103040200300577 01).

<sup>8</sup> En profesor Tamayo señala que existe certeza del daño "...cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante" (TAMAYO JARAMILLO, Javier. Tratado de responsabilidad civil. Vol. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 339)

<sup>9</sup> Sobre el llamado daño eventual el profesor Henao ha señalado que ocurre cuando existe "certeza de que el daño no se produjo ni se producirá, razón por la cual se califica de eventual, porque no se puede asegurar que hay aminoración patrimonial (...). Se puede entonces afirmar que el perjuicio es cierto cuando la situación sobre la cual el juez va a pronunciarse le permite inferir que se extenderá hacia el futuro, y que es eventual cuando la situación que refleja "el perjuicio" no existe ni se presentará luego" (HENAÓ PÉREZ, Juan Carlos. El daño, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 139).



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 16 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Al respecto, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en concepto 0070A del 15 de enero de 2001, señaló sobre el daño: "De los tres elementos anteriores, el daño es el elemento más importante. A partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal. Si no hay daño no puede existir responsabilidad. Con esta lógica, el artículo 40 de la ley 610 dispone que el proceso de responsabilidad fiscal se apertura cuando se encuentra establecida la existencia del daño, es decir, se requiere que exista certeza sobre la existencia de éste para poder iniciar el proceso de responsabilidad fiscal..." (Subrayado fuera de texto).

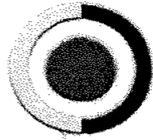
Así las cosas, puede señalarse que aunque el daño en material fiscal sigue en principio los lineamientos jurisprudenciales y doctrinales establecidos para el daño en general, tiene unos elementos exclusivos que lo separan de éste y lo diferencia de otras clases de daño. Es además la nota primaria y fundamental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

Conforme lo contenido en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, El Daño Patrimonial al Estado, se entiende como:

"La lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público." (Apartes subrayados fueron declarados inexecutable por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil).

El concepto expuesto advierte que el daño ocasionado con la gestión fiscal, debe recaer sobre el "patrimonio público", es decir, en los "bienes o recursos públicos" o en los "intereses patrimoniales del Estado." Al respecto de este elemento, la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería, señaló:

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



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 17 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Conforme a los anteriores conceptos, jurisprudencias y apartes normativos, sobre el DAÑO, en el presente caso, tal como quedó explicado en el caso concreto, hay suficiente prueba técnica que demuestra la existencia del daño ocasionado en los recursos del estado - Municipio de Alto Baudó- en la ejecución del contrato de obra No. 004 de 2015, puesto que, al realizar la verificación técnica de las obras del contrato N°.004 del 23 de julio de 2015, que tenía por objeto la construcción de tres escuelas en concreto y unidad sanitaria en las comunidades de Las Delicias, Geandó y Vacal en el municipio del Alto Baudó, por \$723.913.344,60, no se evidenció la ejecución de algunas actividades en las escuelas de Las Delicias, Vacal y la de Geandó presenta daños estructurales que la tienen al borde del colapso; lo que ocasionó que se pagaran por obras de mala calidad y otras en menores cantidades el valor de \$350.485.894, contrato que se pagó de la siguiente manera, dos (2) comprobantes de pago, uno del 4 de septiembre de 2015, por concepto de anticipo del 50% por \$361.956,672, acompañado de una copia de la consignación del 10 de septiembre de 2015 a la cuenta de ahorro número 000219337 del Banco de Bogotá por el valor enunciado y el otro con el comprobante de pago sin número del 28 de diciembre de 2015, por \$322.142.594.68 girados a través del cheque N°. 003752; los cuales, según proceso ejecutivo singular N° 27361-31-03-001-2016-0032-00 que se adelanta en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Istmina, cuyas pretensiones van dirigidas a hacer efectiva la obligación exigible plasmada en el cheque que giró y entregó el exalcalde al contratista; con el Auto de sustanciación No.120 del 30 de junio de 2016, las partes transigen las pretensiones contenidas en la demanda ejecutiva, con un pago de único de \$520.000,000, que se libraron mediante cuatro (4) cheques fraccionados por valor de \$130.000.000 cada uno. Los números de cheques son: 003801, 003802, 003803 y 003805; dándose por terminado y archivado el proceso, hecho que se presenta por deficiencias en el ejercicio de interventoría y supervisión durante la ejecución del contrato; calidad de las obras que afectan la atención de los niños y niñas del municipio del Alto Baudó; que afecta la calidad de vida de los mismos.

Este proceso había sido valorado por un informe técnico que mediante Auto 80273-004 del 03 de marzo de 2020, notificado por estado No. 0023 del 4/03/2020, se había decretado como prueba la práctica de visita a las obras e informe técnico de un ingeniero civil de la CGR, visita que se practicó durante los días del 8 al 12 de febrero de 2021, informe que fue rendido el 16/04/2021 (fl. 334- 364), con este informe se había Imputado y fallado este proceso, las partes interpusieron nulidades y recursos de apelación al fallo (fl. 636-720), nulidades que fueron resueltas mediante Auto N° 80273-066 del 08/02/2024 (fl. 724-735), donde se negaron las nulidades, notificado mediante estado 115 del 08 de febrero del 2014, mientras que el recurso de apelación de nulidad, fue resuelto, mediante auto N° URF2 del 15 de abril del 2024, donde se decreta la nulidad de todo lo actuado en el proceso (fls. 739-773), donde mediante auto 80273-212 del 03 de mayo del 2024, se acata la decisión del superior, se ordena continuar con el proceso y se decreta la practica de pruebas de visita especial y técnica (fls. 774-777), notificado mediante estado N° 050 del 07/05/2024, mediante SIGEDOC 2024IE0054257 se solicitó designación de apoyo técnico, respondido mediante SIGEDOC 2024IE0055710 donde se designo a una Ingeniera Civil de la CGR (fl. 785 y Rev), con SIGEDOC 2024EE0118875 se solicito acompañamiento a la visita al alcalde municipal del municipio del Alto Baudó(fl. 786), mediante SIGEDOC 2024IE0084736, la ingeniera asignada por la CGR, rindió el informe técnico, en el cual es el que se tiene en cuenta para tomar la decisión de imputación (fl. 787-799), mediante auto N° 80273-394 del 21/08/2024 se corre traslado del informe técnico y

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

notificado mediante estado N° 100 del 22/08/2024 (fls. 801-802), mediante correo electrónico del 29/08/2024 allegan objeciones del informe técnico, mediante auto N° 80273-444 del 16/09/2024 se corrió traslado de las objeciones y notificado mediante estado 115 del 18/09/2024 (fls. 833-838), con SIGEDOC 2024IE0110463 se le solicita a la profesional que rindió el informe técnico que responda las objeciones presentadas, mediante SIGEDOC 2024IE0113605 se allega la respuesta de la ingeniera de la CGR( fls 839-843), mediante auto N° 80273-483 del 24/10/2024 se resuelven las objeciones del informe técnico(fl. 844-862) y notificado mediante estado N° 131 del 25/10/2024 visto a folio 863 a 867.

Como se manifestó anteriormente el Informe Técnico que se tendrá en cuenta es el allegado con el SIGEDOC 2024IE0084736 (fls. 787-799) e incorporado como material probatorio en este PRF. En este Informe se concluye lo siguiente:

*"De acuerdo con la visita técnicas realizadas bajo revisión ocular a las diferentes actividades ejecutadas del contrato 004 de 2015 y verificar la ejecución final de las obras y el estado actual de las mismas puede concluir lo siguiente:*

- *En la Escuela las delicias existen actividades ejecutadas con cantidades menores a las contratadas, actividades ejecutadas con deficiencias técnicas y actividades contratadas y no ejecutadas que ascienden a \$21.761.480*
- *De igual forma se presenta en la construcción de la Escuela de la comunidad Vacal, actividades ejecutadas con cantidades menores a las contratadas, actividades ejecutadas con deficiencias técnicas y actividades contratadas y no ejecutadas que ascienden a \$73.779.977.*
- *La escuela construida en la comunidad de Geandó presento asentamientos diferenciales en los apoyos que provocaron que esta sufriera daños que la hacen disfuncional para el fin que fue construida, por su estado no está prestando ningún servicio a la comunidad generando un posible detrimento patrimonial al estado por el valor del total del presupuesto contratado para su ejecución el cual asciende a \$254.944.077.*

Cuadro No. 6

Objeto	Valor	Total
Construcción Escuela las Delicias	\$21.761.480	
Construcción Escuela Vacal	\$73.779.977	\$350.485.894
Construcción Escuela Geandó	\$254.944.077	

Son trescientos cincuenta millones cuatrocientos ochenta y cinco mil ochocientos noventa y cuatro pesos. (\$350.485.894) Mcte".

Se reitera entonces que, al revisar la Contraloría dichas obras, las mismas no cumplen con las calidades exigidas a tal punto que están amenazando ruinas, están deterioradas, y en otras se verificó que se construyó en menores cantidades de las indicadas en el contrato, respectivamente, lo que ocasionó una afectación o daño al estado en cuantía de **\$350.485.894.**

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Esta probado que, el daño aquí detectado es cierto, es actual, es verificable, fue cuantificado y sufrido en una entidad del Estado: Municipio de Alto Baudó. Daño este que fue descrito suficientemente en el capítulo anterior del caso concreto, y que se basa en pruebas legal y oportunamente allegadas a este plenario.

Establecido, como está el daño, procederemos a actualizar su valor, conforme a las reglas de la indexación y después pasaremos a la valoración de los restantes elementos de la responsabilidad fiscal, que atañe a esta decisión.

**INDEXACIÓN:**

Establecido el daño patrimonial al Estado, procede el Despacho a dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley 610 de 2000, que a la letra señala: "Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los periodos correspondientes"

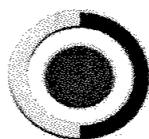
Debe tenerse en cuenta que la indemnización ha de ser íntegra, o lo que es lo mismo, el daño debe repararse plenamente, con el objeto de tratar de recomponer los recursos fiscales que han sido sustancia del detrimento, lo cual supone que los dineros que deban ser repuestos al erario deban ser indexados con el fin de que el resarcimiento sea integral. Esto ya que al Estado no se le puede imponer como castigo la pérdida del valor constante del dinero por el paso del tiempo, siendo éste la víctima del daño causado a sus recursos, ni tampoco puede enriquecerse sin justa causa persiguiendo réditos distintos a los sufridos por el daño que se le ha producido, más si se tiene en cuenta que la naturaleza del proceso fiscal es resarcitoria y no sancionatoria<sup>10</sup>.

por lo cual, no se puede buscar por medio del proceso fiscal el cobro de sanciones como pretexto para la indemnización de los perjuicios causados. Debe entonces resarcirse dicho perjuicio con el valor del capital afectado más la indexación del mismo, con el fin de que pueda determinarse una reparación integral del daño a los recursos públicos.

Sobre el tema de la indemnización plena la doctrina ha señalado que:

*"La enunciación de la presente regla es simple: la reparación del daño debe dejar indemne a la persona, esto es, como si el daño no hubiere ocurrido, o, al menos, en la situación más próxima a la que existía antes de su suceso. Dicho de otra manera, se puede afirmar que "se debe indemnizar el daño, sólo el daño y nada más que el daño", o, en palabras de la Corte constitucional colombiana, que "el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado, mas no puede superar ese límite". La explicación que se da a esta regla se apoya en un principio general del derecho: si el daño se indemniza por encima del realmente causado, se produce un enriquecimiento sin justa causa a favor de la "víctima"; si el daño se*

<sup>10</sup> Sobre la naturaleza resarcitoria del proceso fiscal puede verse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-620 de 1996 y C-512 de 2013.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 20 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*indemniza por debajo del realmente causado, se genera un empobrecimiento sin justa causa para la víctima. Es así el daño la medida del resarcimiento"<sup>11</sup>*

Ahora bien, la indexación ha sido definida por la doctrina como un sistema que consiste en la adecuación automática de las magnitudes monetarias a las variaciones del nivel de precios, con el fin de mantener constante, el valor real de éstos, para lo cual se utilizan diversos parámetros que solos o combinados entre sí, suelen ser: el aumento del costo de la vida, el nivel de aumento de precios mayoristas, los salarios de los trabajadores, los precios de productos alimenticios de primera necesidad, etc.

En la sentencia C-382 de 2008, Magistrado Ponente, doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, sobre este tópico la Corte manifestó: "Cabe precisar sin embargo que "el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado más no puede superar ese límite.". Y no podría ser de otra manera, ya que en caso de ordenar una indemnización superior al monto total del daño, generaría un enriquecimiento sin causa. La indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado (daño emergente), y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante), a lo cual se suma la indexación correspondiente, que para el caso de la responsabilidad fiscal, se halla prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la ley 610 de 2000. Tal indemnización no puede incluir otros factores que desborden el carácter indemnizatorio de la sanción".

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

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

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

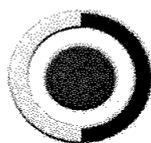
Para terminar, diciendo que la fórmula para este caso es:

$$\$350.485.894 * \frac{144,22^{12}}{92,54^{13}} = 546.218.669$$

<sup>11</sup> HENAO, Juan Carlos. *el daño*. Bogotá : Universidad externado de colombia, 2010, p. 45

<sup>12</sup> Fecha de proyección de la decisión, con base en el certificado del DANE del mes de Noviembre de 2024.

<sup>13</sup> Fecha del Auto de sustanciación No.120 del 30 de junio de 2016, del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Istmina, aprueba el acuerdo transaccional celebrado entre las partes. (fls. 227-238).



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 21 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Al proceder a indexar el daño patrimonial avaluado inicialmente en \$350.485.894 pesos corrientes, el valor del detrimento patrimonial se establece en: QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS DIECIOCHO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$546.218.669) M/C.

La cuantía del Daño Patrimonial Público es entonces la suma indexada de, QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS DIECIOCHO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$546.218.669) M/C.

**DE LA CONDUCTA Y EL NEXO CAUSAL**

**DE LA GESTIÓN FISCAL Y DE LA CONDUCTA:**

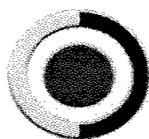
Una vez establecido lo relativo al daño, es momento para seguir con el examen propuesto en la ley 610 de 2000, con el objeto de establecer si hay lugar para deducir responsabilidad fiscal respecto de los vinculados a esta actuación, para lo cual se analizará la conducta de los mismos, previo análisis del concepto de culpa en materia fiscal.

Al referimos a la conducta, ineludiblemente hacemos referencia a las acciones atribuidas a las personas naturales de carácter público o, las jurídicas o naturales del régimen privado, que tengan a cargo el desarrollo de la gestión fiscal, entendida esta, en los términos establecidos en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.<sup>14</sup>

No obstante, lo anterior, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, las personas que "con ocasión" de la gestión fiscal ocasionen un detrimento patrimonial al Estado, también son objeto del reproche fiscal. Dicha expresión ha sido interpretada por la Corte Constitucional en la Sentencia 840 de 2001 M.P. Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA, como los actos que "...comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal..."

En consecuencia, la conducta que interesa examinar a la hora de determinar la existencia o no de la Responsabilidad Fiscal, es aquella realizada por una persona natural o jurídica, pública o privada, a título de **culpa grave o de dolo** y que tenga el dominio de la gestión fiscal o tenga una conexidad próxima y necesaria con ella.

<sup>14</sup> "Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales."



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 22 de 55

**“GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Ahora bien, y como se ha mencionado anteriormente, la conducta sobre la que se califica el daño es la gravemente culposa o la dolosa cometida por el agente que realice gestión fiscal<sup>15</sup>. Respecto a la culpa grave, y de acuerdo con la decisión adoptada por la Corte Constitucional, debe remitirse a lo establecido en la ley civil.

La primera define la culpa grave como aquella que: *“consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios”*.<sup>16</sup>

La doctrina especializada en el tema de la responsabilidad fiscal ha señalado que existe culpa fiscal, es decir culpa grave, cuando el agente, actúa en contravía de los principios de la gestión fiscal<sup>17</sup>, o de los principios de la función pública<sup>18</sup>, al exponer lo siguiente:

*“En tal sentido hemos considerado que en lo relativo a la determinación de la responsabilidad fiscal, la culpa se concreta en la violación de tales principios o en la violación de los principios rectores de la responsabilidad administrativa, considerando además que los encargados de tal gestión tienen la carga probatoria de acreditar la diligencia y cuidado en el desarrollo de la misma”*.<sup>19</sup>

Igualmente, se ha indicado al respecto que, no basta con la simple violación de los Principios Constitucionales, de la gestión fiscal y de la función administrativa, ya que además debe verificarse el incumplimiento de un deber legal directo, al señalar que:

*“La culpa fiscal implicará siempre la violación de los principios de gestión fiscal, pero la determinación de la misma exigirá siempre, identificar una norma imperativa que imponga un deber de conducta al gestor fiscal, norma cuyo incumplimiento permitirá determinar con certeza la existencia de culpa fiscal”*<sup>20</sup>.

Por lo anterior, resulta claro para este Despacho, que la culpa en materia de responsabilidad fiscal plantea dos asuntos, por un lado la determinación del incumplimiento de un deber objetivo (establecido en la ley) por parte del agente fiscal, según lo dispuesto en los artículos 6, 90 y 123 de la Constitución Política, los cuales prescriben la responsabilidad de los funcionarios públicos, estudio que además debe realizarse bajo el criterio principialista dispuesto en la Norma Superior en los artículos 209 y 267, respecto de los principios fiscales y de la función pública.

Ahora bien, en lo que respecta al dolo, este ha sido entendido como la intención positiva de infligir un daño.

<sup>15</sup> Sentencia C-619 de 2002, proferida por la corte constitucional la cual declaro la inexecutable de la culpa leve como base de la Responsabilidad Fiscal.

<sup>16</sup> Artículo 63 del Código civil.

<sup>17</sup> El inciso 3 del artículo 267 de la Constitución Nacional, señala como principio de la Gestión Fiscal la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

<sup>18</sup> Artículo 209 de la Constitución Política, desarrollados por el Artículo 3 del CCA.

<sup>19</sup> RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel, y CÁRDENAS, Erick. Procesos de Responsabilidad de Competencia de las Contralorías, serie borradores de investigación, Universidad del Rosario, Bogotá, 2002. Págs. 48 y 49.

<sup>20</sup> RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel; CÁRDENAS, Erick y NARANJO GÁLVEZ, Rodrigo. Cuatro Tesis Sobre Responsabilidad Fiscal-El Concepto de Culpa en la Responsabilidad Fiscal. Revista Sínderesis No. 7. Ed. Auditoría General de la República. Págs. 25-26.

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

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

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

#### **DEL NEXO CAUSAL.**

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

Sobre el nexo causal se ha dicho que este "...consiste en la imputación de un resultado a la conducta o acción humana bien sea con fundamento en factor subjetivo de atribución (culpa o dolo) o con base en el riesgo."<sup>21</sup>

Tenemos, entonces, que este se refiere a la relación causal que se predica entre la conducta y el daño, la cual puede ser, no solo de origen fáctico, sino que también puede darse en el plano jurídico. Esto en la medida que la producción de un resultado no sólo se determina mediante la realización de una acción positiva en el mundo exterior, sino que también puede ser producto de una manifestación intelectual que proyecta sus resultados mediante la modificación del mundo sensible. Así mismo, la causa de un resultado no solo es atribuible al ejercicio de una acción positiva o intelectual, sino que también puede producirse por la omisión de una atribución jurídica por parte del obligado de la misma, la cual trae como consecuencia la producción del resultado lesivo del daño

El nexo causal, a lo largo de su desarrollo dogmático y jurisprudencial, ha tratado de ser explicado a través de diferentes teorías dentro de las cuales se cuenta como las más influyentes: i) la teoría de la equivalencia de las condiciones<sup>155</sup>; ii) la teoría de la causa próxima; iii) la teoría de la causalidad adecuada y iv) la teoría de la imputación objetiva, siendo la más aplicada en la actualidad, para los casos de responsabilidad civil contractual y extracontractual, la teoría de la causalidad adecuada. Esta última teoría, al igual que la equivalencia de las condiciones, toma en cuenta todas las condiciones que pudieron originar el daño, para luego mediante la aplicación de las reglas de la experiencia y de la sana crítica, así

<sup>21</sup> Parra Guzman, M. F. (2010). *Responsabilidad civil*. Bogotá D.C.: Ed. Ediciones Doctrina y Ley. p. 156.

**“GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

como la aplicación de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, establecer de manera argumentada, cuál de todas estas, resulta la más adecuada para la producción del daño<sup>22</sup>

No obstante, en la medida que los resultados provenientes de la omisión no pueden ser explicados por la inacción, ya que la transformación física no puede provenir de una no acción pura<sup>23</sup>, debe predicarse, en estos casos, que la relación entre la conducta y el daño, se da por medio de la imputación o atribución jurídica de un resultado y no mediante el examen del hecho físico productor del resultado, ya que en este caso no existe una acción física.

Así, en todo caso, ya sea producto de una acción o de una omisión, debe establecerse que la misma es el origen del daño, ya como condición adecuada o como imputación de la omisión, para poderse deducir responsabilidad fiscal respecto al presunto responsable, siendo imposible fallar en contra de este cuando tal elemento carezca de demostración.

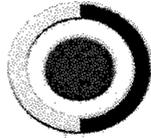
Analizado este análisis doctrinal y jurisprudencial, procederá el despacho a analizar la conducta de cada uno de los imputados, y su nexa causa con el daño aquí investigado.

#### **DESCARGOS A LA IMPUTACIÓN**

Una vez proferido el Auto de Imputación 80273-128 del 19 de marzo de 2024), fueron recibidos Descargos por parte de los Implicados **CONSTRUOBRAS F.D.C. S.A.S. NIT. 900.644.317-8** (por intermedio de su Apoderado de Confianza **JOSÉ OVIDIO CÓRDOBA MATURANA**), **LUIS FREDYS PALACIOS RAMÍREZ** (a través de su Apoderado de Confianza **RAMIRO RODRÍGUEZ MENA**), así como por la **EQUIDAD SEGUROS**, Tercero Civilmente Responsable vinculado (a través de su Apoderado de Confianza **GERMÁN RICARDO GALEANO SOTOMAYOR**), en los que expusieron:

<sup>22</sup> Según los señala el doctor Javier Tamayo, dicha tesis sería la preferida en su aplicación tanto en la jurisdicción ordinaria, como en la contenciosa administrativa al señalar que “En el fallo de septiembre 13 de 2002, la Corte, en un caso de responsabilidad acoge sin reserva la teoría de la causalidad adecuada. Según lo visto al analizar la prueba del nexa causal en la responsabilidad médica del Estado, el Consejo de Estado en forma reiterada también aplica la misma teoría, de donde puede colegirse que tanto en derecho civil como en administrativo es esa la teoría dominante.” (Tamayo Jaramillo, J. (2013). Tratado de responsabilidad civil (Vol. I). Bogotá: Legis. p. 393).

<sup>23</sup> Sobre este asunto puede verse la Sentencia del Consejo de Estado del 19 de noviembre de 2015, en la cual se señala al respecto lo siguiente: “Si se tiene en cuenta que la comprensión mayoritaria —aunque deba darse cuenta de la existencia de pareceres discrepantes— niega que las omisiones puedan ser causa, en un sentido estrictamente natural u ontológico, de un resultado, como lo han señalado, por vía de ejemplo, MIR PUIG y JESCHECK, de la siguiente manera: “resulta imposible sostener que un resultado positivo pueda haber sido causado, en el sentido de las ciencias de la naturaleza, por un puro no hacer (ex nihilo nihil fit)” (énfasis en el texto original), sostiene aquél; “La causalidad, como categoría del ser, requiere una fuente real de energía que sea capaz de conllevar un despliegue de fuerzas, y ello falta precisamente en la omisión (“ex nihilo nihil fit)”, afirma éste. Cfr. Oriol Mir Puigpelat, cit., pp. 241-242. Sin embargo, la tantas veces aludida distinción categorial entre causalidad e imputación permite explicar, precisamente, de forma mucho más coherente que si no se parte de la anotada diferenciación, la naturaleza del razonamiento que está llamado a efectuar el Juez de lo Contencioso Administrativo cuando se le llama a dilucidar si la responsabilidad del Estado debe quedar comprometida como secuela no ya de una actuación positiva, sino como consecuencia de una omisión de la entidad demandada, pues aunque se admita que dicha conducta omisiva fenomenológicamente no puede dar lugar a la producción de un resultado positivo —de un daño—, ello no significa, automáticamente, que no pueda generar responsabilidad extracontractual que deba ser asumida por el omitente. Pero esa cuestión constituirá un asunto no de causalidad, sino de imputación.” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A; C. P. Dra.: Marta Nubia Velásquez Rico; proferida el 19 de noviembre de 2015; Radicación Número: 25000-23-26-000-2003-01435-02/33967



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 25 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

**ARGUMENTOS Y SOLICITUDES PRESENTADOS POR EL ABOGADO JOSÉ  
OVIDIO CÓRDOBA MATURANA, APODERADO DE CONSTRUOBRAS F.D.C.  
S.A.S. NIT. 900.644.317-8, PRESUNTO RESPONSABLE FISCAL:**

"(...)"

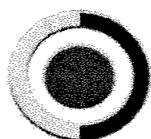
**"HECHOS"**

"Al realizar la verificación técnica de las obras del contrato N°.004 del 23 de julio de 2015, que tenía por objeto la construcción de tres, escuelas en concreto y unidad sanitaria en las comunidades de Las. Delicias, Geandó y Vacal en el municipio del Alto Baudó, por \$723.913,344,60, no se evidenció la ejecución de algunas actividades en las escuelas de las Delicias y Vacal y en la de Geandó presenta daños estructurales que la tienen al borde del colapso; lo que ocasiono que se pagaran por obras de mala calidad y otras en menores cantidades el valor de \$301,352,314,97; contrato que se pagó de la siguiente manera, dos (2) comprobantes de pago, uno del 4 de septiembre de 2015, por concepto de anticipo del 50% por \$361956,672, acompañado de una copia de la consignación del 10 de septiembre de 2015 a la cuenta de ahorro número 000219337 del Banco de Bogotá por el valor enunciado y el otro con el comprobante de pago sin número del 28 de diciembre de 2015, por \$322.142.594.68 girados a través del cheque NA 003752; los cuales, según proceso ejecutivo singular N° 27361-31- 03- 001- 2016-0032-00 en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Istmina, con el fin de hacer efectiva la obligación exigible plasmada en el cheque que giró y entregó el exalcalde al contratista; con el Auto de sustanciación No. 120 del 30 de junio de 2016, las partes transigen las pretensiones contenidas en la demanda ejecutiva, con un pago de único de \$520.000,000, que se libraron mediante cuatro (4) cheques fraccionados por valor de \$130.000,000 cada uno, Los números de cheques son: 003801, 003802, 003803 y 003805; dándose por terminado y archivado el proceso, hecho que se presenta por deficiencias en el ejercicio de interventoría y supervisión durante la ejecución del contrato; calidad de las obras que afectan la atención de los niños y niñas del municipio del alto Baudó; que redundan en la calidad de vida de los mismo"

**"Argumentos del Auto de Imputación contra la empresa CONSTRUOBRAS F.D.C.  
S.A.S."**

"Conducta del presunto CONSTRUOBRAS F.DC S.A.S - NIT. 900.644.317-8, de representada legalmente por CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA, o por quien haga sus veces."

"Fue el contratista en el contrato de obra No. 004 de julio de 2015, en el cual se estableció la irregularidad en la ejecución del objeto contractual, donde, no se evidenció la ejecución de algunas actividades que llevaron a que las obras se deterioraran ligeramente en las escuelas de las comunidades de las Delicias y Vacal y en la de Geandó, según el informe técnico obrante en el proceso, las obras, presentan daños estructurales que la tienen al bordo del colapso, las obras presentan problemas estructurales y de mala calidad de los materiales, así como también no ejecutó algunas obras de las contratadas, conforme a las especificaciones técnicas del contrato de obra, pese a ello, el contratista cobró y recibió el pago de la totalidad del valor del contrato en mención. De otro lado, al evidenciarse estas irregularidades en las obras, se trae a colación, también la obligación asumida por el contratista, en la cláusula



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 26 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*tercera del acta de liquidación del contrato de obra de fecha 22/12/2015, que dice (Fl. 52): La empresa CONSTRUOBRAS F.D.C. S.A.S., representada legamente el señor CAMPO ELLAS PALOMEQUE SERNA responderá por la calidad de las obras ejecutadas y los faltantes de obra, obligándose a atender los requerimientos que se le efectúen con posterioridad en torno a las precisiones, aclaraciones y explicaciones, que se le realicen con ocasión de la ejecución del contrato que aquí se liquida"*

*"Analizado lo anterior, su actuar fue contrario a los principios de la gestión administrativa y fiscal, que le era obligatorio, al manejar recursos del estado, en virtud a haber adquirido la obligación como contratista del contrato No 004 - 2015. Al no realizar la ejecución como lo describía el contrato., y haber recibido los recursos del estado, se constituye en una gestión antieconómica, ineficaz, e ineficiente, que desdibuja los fines estatales para los cuales fue contratado."*

*"El Código Civil Colombiano, establece:"*

*"ARTICULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES: Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales,""*

*"ARTICULO 1603. EJECUCION DE BUENA FE: Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella."*

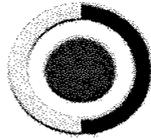
*"Por consiguiente, al no verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y al cobrar los recursos no ejecutados desconociendo abiertamente la normatividad jurídica aplicable al caso, fue a todas luces indolente, incurrieron en una desobediencia de sus deberes legales."*

*"La gestión contraria a los principios que se le reprocha al contratista, está aún más demostrada, por cuanto luego del Hallazgo no asumió la obligación de hacer devolución de los recursos del estado y a la fecha no los ha reintegrado, sin justificación alguna."*

*"Adicionalmente, siendo que el desconocimiento de la ley no es excusa para su incumplimiento, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, la conducta de la empresa CONSTRUOBRAS F.D.C. S.A.S, ha de calificarse a título de CULPA GRAVE, debido a que no manejó prudentemente los negocios que les fueron encargados en virtud de su rol de contratista, como si se tratase de los propios, conducta que no es la que corresponde esperar de una persona que maneja recursos públicos a quien, por demás, se le exige un particular nivel de responsabilidad en términos constitucionales y legales."*

**"Incumplimiento de los requisitos del auto de imputación de responsabilidad fiscal."**

**"DEBIDO PROCESO FRENTE A LAS ACTUACIONES ADELANTADAS"**



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 27 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*"En el auto de imputación se enuncia que la conducta desplegada es a título de culpa grave pero la contraloría nuevamente incumple con la normatividad violando el debido proceso."*

*"es claro que la valoración y calificación de la conducta de realizada por la primera instancia, en la imputación, no contiene ninguno de los elementos señalados en la ley y la jurisprudencia administrativa para la debida determinación y calificación de la culpa grave, y del nexo causal de aquella con el daño patrimonial."*

*"En efecto: no se encuentra análisis alguno respecto del sujeto relacional que exprese el rol general o particular de cada uno de los sujetos, tampoco, desde luego, existe valoración del ámbito obligacional en particular de cada uno de estos ya que no se hace mención respecto de la norma Constitucional legal o Reglamentaria, o de la Cláusula contractual de la cual se desprenda unas obligaciones concretas específicas reprochables a los sujetos procesales respecto de los cuales se efectúa el examen conductual y relacional entre daño y conducta, como tampoco se hace referencia de los periodos respecto de los cuales ejercieron su cargo, ni se muestra la prueba que establezca que en realidad tuvieron esos cargos públicos, o las funciones insertas en el manual respectivo o en actos contractuales como supervisores o interventores, ya que no se hace alusión a los actos administrativos por medio de los cuales se los nombra funcionarios públicos o se los delega para el ejercicio de las obligaciones de cuidado. Tal como lo cita la contralora Delegada intersectorial."*

*"No se hace ningún análisis respecto a las obligaciones contractuales del contratante ni del contratista, (más allá de su mera enunciación parcial), ni se especifica cuáles fueron las funciones en concreto que se dejaron de realizar (en caso, de que la culpa, sea por omisión), en cuáles se excedieron el ejercicio de sus funciones (culpa por acción para el caso de los servidores públicos) o por acción pura simple (para el caso de los particulares)."*

*"También se observa solicitudes de nulidad no resueltas dentro del proceso violando los términos legales para su resolución sin que la contraloría realice procesos disciplinarios por estas faltas."*

*"No dar respuesta a los argumentos de defensa o a las pretensiones de nulidad planteados por la defensa de los vinculados en un proceso fiscal, genera un vicio en los autos de la administración en tanto que deja sin efectos materiales y sustanciales el derecho de defensa y contradicción de los presuntos responsables, a quienes se les permite presentar alegatos de defensa pero no se les tiene en cuenta lo dicho por ellos."*

*"Tampoco se han cumplido con las ordenes impartidas por la Contralora Delegada Intersectorial en su auto de consulta No. URF2- 0533 del 15 de abril de 2024 entre los cuales se cuenta la notificación del auto de apertura a la empresa Construcciones, Consultoría, Capacitación y Suministro S.A.S:"*

*"3.7.2- La Gerencia Departamental Colegiada, luego de notificar el auto de apertura y citar a rendir versión libre al señor José Dailer Palacios Palacios, ante su no comparecencia procedió a nombrarle apoderado de oficio mediante Auto No. 80273-*

**“GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*033 del 24 de noviembre de 2022, y respecto de la empresa Construcciones, Consultoría, Capacitación y Suministro S.A.S. se evidencia que se le desinó apoderado de oficio a su representante legal señora YELIZA PALACIOS PALACIOS, a quien se le notificó el auto de apertura del proceso y los actos procesales siguientes.”*

*“No se encuentra que la instancia de conocimiento haya procurado la comparecencia al proceso, previa la imputación de responsabilidad, de los presuntos responsables que citados, no comparecieron a la investigación, a partir de la solicitud elevada o la consulta de bases de datos de compañías de telefonía fija o móvil, de EPS, a la Dían, Policía Nacional o cualesquiera otra autoridad administrativa que pudiera suministrar los datos de ubicación de los presuntos responsables”*

*“Conforme a ello, la designación de apoderado de oficio respecto de la empresa Construcciones, Consultoría, Capacitación y Suministro S.A.S., se efectuó en relación con la señora Yeliza Palacios Palacios, quien si bien fue la representante legal del interventor para la época de celebración del contrato de interventoría, no es la presunta responsable vinculada al proceso”*

*“En tal sentido, se encuentra que a la fecha el presunto responsable Construcciones, consultoría, Capacitación y Suministro S.A.S., en su condición de interventor representado legalmente por el señor José Uber\_Mosquera\_Pino (conforme a las actas final, y de liquidación del contrato de interventoría), a más de no tener designado apoderado de, oficio no se le ha notificado el auto de apertura, lo cual desconoce lo consagrado en los artículos 42 y 43 de la Ley 610”*

*“En el auto de obediencia se ordena traslado a las partes del del informe técnico rendido el día 13 de diciembre de 2018 por el ingeniero, LUIS EMILIO PARDO ALUMA, por el termino de tres días, traslado del cual no hay constancia secretarial, o mejor no se a dado lo que genera una nueva nulidad de lo actuado.”*

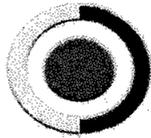
*“Tampoco hay pronunciamiento o decisión sobre la póliza No. AA014512 tal como lo ordenó el superior.”*

*“Por otra parte, nos mantenemos en nuestros argumentos en el sentido de falta de daño patrimonial, por la imposibilidad de establecer después de 9 años los presuntos daños o falta de suministro de algunos materiales.”*

*“Las obras fueron entregadas y recibidas a satisfacción por la administración municipal del Alto Baudó, el día 22 de diciembre de 2015.”*

*“Los entonces funcionarios, no encontraron ningún reparo en las obras recibidas, pues en los informes, actas de liquidación y demás documentos anexos al contrato, no se logra evidenciar que existiera riesgo en la ejecución o sospecha de alguna anomalía.”*

*“En ese sentido, de acuerdo con la ciencia y la técnica, teniendo en cuenta que han transcurrido tres administraciones, y sobre las obras se han ejecutado con posterioridad otros contratos, que no se han verificados. Es imposible desde el punto de vista técnico, establecer con certeza como quedaron las obras en el momento en que finalizó la fase de ejecución del contrato y el momento de practica de la visita.”*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 29 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*"En es misma línea, no se respetó para la práctica de la visita, ningún protocolo de cadena de custodia, que, partiendo de un examen previo, formulación de un informe o estado de las obras al término del contrato, pudiera permitir, efectuar una comparación entre el estado de las obras al término del contrato en el año 2015. y el estado de las mismas, esto es con fecha julio de 2024, es decir, 9 años después de practicarse una visita técnica"*

*"Es así como solicitamos se decrete y practique las siguientes pruebas: solicitar a la administración municipal de Alto Baudó, informe si sobre las escuelas se han realizados contratos o alguna intervención en la planta física, de ser positivo remitir copia de los contratos que se han realizado en los últimos 9 años."*

**"SOLICITUD Y PETICIÓN"**

*"Solicito Exonerarme de RESPONSABILIDAD FISCAL en el proceso de investigación que se lleva en contra de la empresa CONSTRUOBRAS F.D.O SAS con NIT. 900.644.317-8 representada legalmente por Campo Elías Palomeque Serna, en el Grupo de Investigaciones de la Gerencia Departamental Colegiada Chocó de la Contraloría General de la República, Radicado No PRF 2019-00954, de acuerdo a las pruebas que obran en el expediente."*

*"Solicito Terminación, archivo y desglose del proceso investigación que se lleva en contra de la empresa CONSTRUOBRAS F.D.O SAS con NIT. 900.644.317-8 representada legalmente por Campo Elías Palomeque Serna, en el Grupo de Investigaciones de la Gerencia Departamental Colegiada Chocó de la Contraloría General de la República, Radicado No PRF 2019-00954, por cuanto no se ha demostrado daño alguno."*

*"Solicito declarar la nulidad del auto de imputación de responsabilidad fiscal No. 80273-547 expedido el 6 de diciembre de 2024 dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 2019-00954, la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso."*

*"Solicito decretar prueba documental solicitar a la administración municipal de Alto Baudó, informe si sobre las escuelas se han realizados contratos o alguna intervención en la planta física, de ser positivo remitir copia de los contratos que se han realizado en los últimos 9 años."*

*"(...)"*

**RESPUESTA A LOS ARGUMENTOS Y SOLICITUDES PRESENTADOS POR EL ABOGADO JOSÉ OVIDIO CÓRDOBA MATURANA, APODERADO DE CONSTRUOBRAS F.D.C. S.A.S. NIT. 900.644.317-8.**

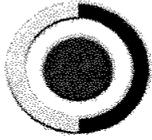
Falta a la verdad el apoderado, toda vez que en el citado Auto de Imputación se detalla la conducta y las normas infringidas por cada uno de los presuntos responsables fiscales. De igual manera se valora y califica la conducta de cada uno desde su rol desempeñado en la ocurrencia del presunto daño fiscal; tanto así que frente a **CONSTRUOBRAS F.D.C. S.A.S.**, se especifica textualmente lo siguiente: *"Fue el contratista en el contrato de obra No. 004 de julio de*

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

2015, en el cual se estableció la irregularidad en la ejecución del objeto contractual, donde, no se evidenció la ejecución de algunas actividades que llevaron a que las obras se deterioraran ligeramente en las escuelas de las comunidades de las Delicias y Vacal y en la de Geandó, según el informe técnico obrante en el proceso, las obras, presentan daños estructurales que la tienen al borde del colapso, las obras presentan problemas estructurales y de mala calidad de los materiales, así como también no ejecutó algunas obras de las contratadas, conforme a las especificaciones técnicas del contrato de obra, pese a ello, el contratista cobró y recibió el pago de la totalidad del valor del contrato en mención. De otro lado, al evidenciarse estas irregularidades en las obras, se trae a colación, también la obligación asumida por el contratista, en la cláusula tercera del acta de liquidación del contrato de obra de fecha 22/12/2015, que dice (Fl. 52): "La empresa CONSTRUOBRAS F.D.C. S.A.S., representada legamente el señor CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA responderá por la calidad de las obras ejecutadas y los faltantes de obra, obligándose a atender los requerimientos que se le efectúen con posterioridad en torno a las precisiones, aclaraciones y explicaciones, que se le realicen con ocasión de la ejecución del contrato que aquí se liquida." "Analizado lo anterior, su actuar fue contrario a los principios de la gestión administrativa y fiscal, que le era obligatorio, al manejar recursos del estado, en virtud a haber adquirido la obligación como contratista del contrato No 004 - 2015. Al no realizar la ejecución como lo describía el contrato., y haber recibido los recursos del estado, se constituye en una gestión antieconómica, ineficaz, e ineficiente; que desdibuja los fines estatales para los cuales fue contratado. El Código Civil Colombiano, establece: "**ARTICULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES:** Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales." "**ARTICULO 1603. EJECUCION DE BUENA FE:** Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella." Por consiguiente, al no verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y al cobrar los recursos no ejecutados desconociendo abiertamente la normatividad jurídica aplicable al caso, fue a todas luces indolente, incurrieron en una desobediencia de sus deberes legales." "La gestión contraria a los principios que se le reprocha al contratista, está aún más demostrada, por cuanto luego del Hallazgo no asumió la obligación de hacer devolución de los recursos del estado y a la fecha no los ha reintegrado, sin justificación alguna." "Adicionalmente, siendo que el desconocimiento de la ley no es excusa para su incumplimiento, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, la conducta ha de calificarse a título de **CULPA GRAVE**, debido a que no manejó prudentemente los negocios que les fueron encargados en virtud de su rol de contratista, como si se tratase de los propios, conducta que no es la que corresponde esperar de una persona que maneja recursos públicos a quien, por demás, se le exige un particular nivel de responsabilidad en términos constitucionales y legales", tal como puede evidenciarse a folio 890 del expediente de este Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Luego de expedido el **AUTO UFR2-0533 DEL 15 DE ABRIL DE 2024**, mediante el cual la Contralora Delegada Intersectorial No. 7 decretó la **NULIDAD** del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal desde el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal<sup>24</sup>, estando en cumplimiento de lo ordenado por la instancia superior, los presuntos responsables fiscales, presentan objeciones al INFORME, así: **HEISSON JUSTIN MOSQUERA**, apoderado de la señora **CARMEN EDITHZA LONDOÑO MOSQUERA**; **LUIS RAMIRO RODRIGUEZ MENA**, apoderado del señor **FREDY PALACIOS RAMIREZ**; y **JOSÉ OVIDIO CÓRDOBA MATURANA**, apoderado de la Empresa **CONSTRUOBRAS F.D.C SAS**.

<sup>24</sup> Auto 80273-200 del 25 de mayo de 2023.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 31 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Cabe destacar que esta Gerencia con el Auto 80273-483 del 24 de octubre de 2024, dio respuesta a las objeciones al Informe Técnico y solicitudes presentadas por los presuntos responsables fiscales, tal como se evidencia a folios 844-862 del expediente de este Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Olvida el abogado que con el Auto UFR2-0533 del 15 de abril de 2024, la Contralora Delegada Intersectorial No. 7 decretó la Nulidad del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal desde el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal, inclusive, tal como consta a folios 739-773; por tal razón, este Despacho, nuevamente, citó a rendir versión libre a **CONSTRUCCIONES, CONSULTORÍA, CAPACITACIÓN Y SUMINISTROS S.A.S** y al señor **JOSÉ UBER MOSQUERA PINO** (fls. 868-869), y ante la comparecencia de estos, mediante Auto 80273-532 del 27 de noviembre de 2024, se le nombró Apoderado de Oficio (fls. 872-873).

Así mismo, es preciso aclarar que el Proceso de Responsabilidad Fiscal que nos ocupa, se ha desarrollado conforme a las facultades otorgadas por el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 610 de 2000, los artículos 97 y siguientes de la Ley 1474 de 2011, y las Resoluciones Orgánicas 5500 de 2003, 5868 de 2007, y 6541 de 2012 y demás normas concordantes.

Así las cosas, se recuerda que este Proceso de Responsabilidad Fiscal, tuvo su origen en la investigación de una denuncia ciudadana (2017-126600-80274-D), de la cual se originó un hallazgo con presunta incidencia fiscal, luego de realizada la verificación técnica de las obras; estableciéndose así, un presunto daño fiscal en cuantía de \$301.352.314.97, y que antes de imputar responsabilidad fiscal, se desarrolló una amplia actividad probatoria que evidenció que a la fecha de realizada la visita que produjo el último INFORME TÉCNICO (julio 2024), el Contratista, no había subsanado las irregularidades presentadas en la ejecución de las obras, determinadas en el año 2019, fecha en que se inició la presente investigación fiscal.

Sobre la petición de pruebas, las mismas fueron resueltas mediante Auto No 80273-566 del 24/12/2024, como puede apreciarse a (fls. 951-987)

**ARGUMENTOS Y SOLICITUDES PRESENTADOS POR EL ABOGADO GERMÁN RICARDO GALEANO SOTOMAYOR, APODERADO DE EQUIDAD SEGUROS, TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE:**

"(...)"

**"RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS"**

*"El texto de defensa que presenta EQUIDAD SEGUROS, en relación con el Proceso de la referencia, cifra su argumento en el hecho de que la responsabilidad de la aseguradora está limitada por las condiciones estipuladas en el contrato de seguro y que no se ha demostrado un incumplimiento contractual que justifique la imputación de responsabilidad."*

*"La vinculación de la aseguradora debe basarse en el riesgo amparado por la póliza de cumplimiento, y no en la falta de supervisión y control por de la entidad estatal, que no*

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*ejerció sus funciones que dieron lugar al pago indebido, que no se genera por un incumplimiento atribuible al contratista. Tesis que se afianza y sustenta con normas y jurisprudencia, que ponen de presente y enfatizan como óbice central de la argumentación, que la conducta de la aseguradora debe ser evaluada bajo los términos específicos de la póliza y que la imputación de responsabilidad es inválida cuando es ausente y por tanto carece de análisis el auto de imputación."*

*"Finalmente, se aborda la cuestión de la prescripción de las acciones en relación con la responsabilidad fiscal y la responsabilidad contractual, argumentando que se deben aplicar diferentes plazos de prescripción y que la acción fiscal no puede asimilarse a la prescripción de seguros. Como conclusión, se solicita que EQUIDAD SEGUROS sea desvinculada del proceso por falta de fundamento en la imputación"*

**"DESARROLLO DE LA ARGUMENTACIÓN. RESPONSABILIDAD DE LA ASEGURADORA SE LIMITA A LAS CONDICIONES DEL CONTRATO DE SEGUROS POR SER VINCULADA COMO TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE"**

*"El Artículo 44 de la ley 610 de 2000 con relación a la "Vinculación del garante". Establece: "Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado". (subrayado nuestro)"*

*"La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella"*

*"A su turno, la Sentencia C 648/02 de la Corte Constitucional expresó que, la vinculación del garante está determinada por el RIESGO AMPARADO, en estos casos la afectación de patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados, pues de lo contrario la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas."*

*"En el caso sub examine EQUIDAD SEGUROS. ha sido vinculada por la póliza de cumplimiento AA024189. Razón por la cual es pertinente distinguir el alcance de cada cobertura que se confieren en las pólizas de cumplimiento, tarea que impone analizar las diferentes coberturas que se suelen conferir en cumplimiento."*

**"Amparo de Cumplimiento del contrato"**

*"Otorga a la entidad Estatal contratante los amparos mencionados en la carátula e la presente póliza, con sujeción en su alcance y contenido, a las definiciones que a continuación se estipulan."*

**"CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO:** el Amparo de cumplimiento cubre a las entidades estatales contratantes, contra los perjuicios derivados del incumplimiento imputable al contratista, de las obligaciones emanadas del contrato garantizado."



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 33 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*"Este amparo comprende la cláusula penal pecuniaria que se haga efectiva, siempre y cuando este estipulada en el contrato y sin que el valor de la indemnización exceda el valor asegurado"*

*"La cobertura otorgada por este amparo de cumplimiento, tiene como finalidad la de cubrir al asegurado, contra los perjuicios derivados del incumplimiento imputable al contratista, de las obligaciones emanadas del contrato garantizado"*

*"Amparo este que se caracteriza por los siguientes elementos:"*

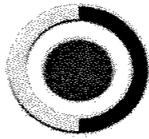
*"1 Cubre perjuicios derivados del incumplimiento: Limite que conlleva, necesariamente, a que no se reconozcan o se indemnizan otro tipo de perjuicios, que pudieren llegarse a presentar, que no provengan o se deriven del incumplimiento contractual imputable al contratista. En el presente caso, el contratista, se allanó en un todo al cumplimiento de sus obligaciones, y de los hechos que se analizan, inequívocamente se llega a la conclusión, de que el presunto siniestro del cual se le pretende hacer responsable, este no obedecen a una conducta del contratista que permita tildarlo de incumplimiento, toda vez que bajo la modalidad de pago del contrato — a precio unitario, en donde se paga por las cantidades de actividades desarrolladas o por el suministro acordado— sino que advierte y hace evidente una falta de control o de vigilancia en cuanto a cantidades de actividades ejecutadas por el contratista, y a que pago indebido que se aduce, lo efectuó la entidad, sin la previa verificación de las cantidades entregadas o de las actividades desarrolladas por el contratista, sin que por ello se pueda concluir que hubo incumplimiento contractual, sino un pago de lo no debido de la entidad por falencias en la verificación de cantidades contractuales ejecutadas o bienes suministrados, evento que no es objeto de cobertura por la póliza de cumplimiento dado que en esta no se ampara el pago de lo no debido."*

*(...)*

*(...)*

*"FALSA MOTIVACIÓN DEL AUTO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL FRENTE A LA GARANTE EQUIDAD SEGUROS. Una falsa motivación de un acto administrativo se refiere a una situación en la que la justificación o la razón que se presenta como voluntad de la administración para emitir un acto administrativo, no es verdadera o no refleja las verdaderas razones que llevaron a la administración a tomar esa decisión. En otras palabras, el acto administrativo se encuentra revestido de una apariencia legítima, pero la motivación real detrás de el es diferente, inexistente, irreal o incluso ilegítima"*

*"La motivación es un elemento esencial en los actos administrativos, que refleja la conducta que se espera que la administración pública, esto es, que actúe con transparencia y justifique sus decisiones. La falta de una motivación adecuada o la existencia de una falsa motivación puede dar lugar a tachar e impugnar el acto administrativo por parte de los administrados, aduciendo razones de legalidad, arbitrariedad o vulneración de derechos."*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 34 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*"Una falsa motivación puede considerarse un vicio que afecta la validez del acto administrativo y puede conllevar a su anulación o revocación, ya que contradice los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad que deben guiar la actuación de la administración pública."*

(...)

*"PRESCRIPCIÓN DEL ARTICULO 1081 DEL CODIGO DE COMERCIO EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 120 DE LA LEY 1474 DE 2011."*

*"Resulta importante para el caso precisar que la Aseguradora es vinculada al proceso en calidad de tercero civilmente responsable, es decir, en virtud del contrato de seguros, por lo que las normas del comerciales deben ser observadas y aplicadas por el ente de control, pues las disposiciones del código de comercio al ser norma de orden público, necesariamente, deberán ser aplicadas en curso de una actuación administrativa como lo es el proceso de responsabilidad fiscal; en ese orden ideas, el artículo 1081 del código de comercio prevé la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguros, la cual podrá ser ordinaria o extraordinaria y empezaran a contarse de manera diferente, siendo la primera de 2 años y empezara a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debió tener conocimiento del hecho y, la segunda siendo de 5 años, correrá contra toda clase de personas, contándose desde el momento en que nace el respectivo derecho, disposición legal que no podrá ser modificada por las partes."*

*"Con la entrada en vigencia de la ley 1474 de 2011, el legislador refirió en su artículo 120, que las pólizas de seguros en virtud de las cuales se vincula a la aseguradora, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9 de la ley 610 de 2000, tal disposición habla de los "plazos":"*

*"Artículo 120. Pólizas. Las pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9° de la Ley 610 de 2000." (resaltado nuestro)"*

*"Luego dicha norma, cuyo contenido resulta cuestionable, pues modifica de tajo una norma de orden público, que bajo nuestra jerarquía normativa reviste un carácter superior, ha de revisarse, en cuanto a la prescripción que ha previsto la norma especial comercial, esto es, el artículo 1081 del código de comercio, razón por la cual, debemos remitirnos al artículo 9 de la ley 610 de 2000 para ver los plazos que establece."*

*"Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare."*

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del"*

*"Nótese como el artículo 9 menciona dos plazos, ambos de 5 años, pero cuyo término empieza a contarse en diferente momento; luego el artículo 120 en comento, resulta desafortunado en su redacción, en hecho que impone el deber de acudir a efecto de su interpretación a los criterios hermenéuticos. En ese orden debemos buscar cual fue el sentido que quiso el legislador al proferir la norma, pues no aclaro cuál de los 2 plazos que contiene el artículo 9 es el que aplica para el caso en concreto, luego nos obliga a buscar cuál es ese sentido del legislador."*

*(...)*

**"NATURALEZA DE LA VINCULACIÓN DE EQUIDAD SEGUROS"**

*"Las aseguradoras, son vinculadas dentro de los procesos de responsabilidad fiscal en calidad de tercero civilmente responsable, así lo deja ver el artículo 44 de la ley 610 de 2000 cuando dispone:"*

*"Artículo 44. Vinculación del garante. Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado. (Resaltado nuestro)"*

*"La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella."*

*"En efecto, La Corte Constitucional en la citada sentencia C-648 del 13 de agosto de 2002 expresó que la finalidad de la vinculación de la aseguradora al proceso de responsabilidad fiscal, no es otro que el resarcimiento del patrimonio público y que dicha vinculación está delimitada por el riesgo amparado:"*

*"En estas circunstancias, cuando el legislador dispone que la compañía de seguros sea vinculada en calidad de tercero civilmente responsable en los procesos de responsabilidad fiscal, actúa en cumplimiento de los mandatos de interés general y de finalidad social del Estado. El papel que juega el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza. "Es decir, la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en estos casos la afectación de patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes 173 RIS, Bogotá (Colombia), 40(23): 161-204, enero-junio de 2014 La responsabilidad fiscal su incidencia en los seguros amparados, pues de lo contrario la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas" (se destaca). Con base en lo anterior, para que la compañía de seguros pueda ser obligada a pagar*

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*el daño o perjuicio causado al patrimonio público es indispensable que se cumplan dos requisitos indispensables a saber:"*

*"• Que exista una declaración de responsabilidad fiscal por haberse acreditado a cabalidad los elementos para su tipificación: gestión fiscal, una conducta dolosa o gravemente culposa, un daño y la relación de causalidad respectiva."*

*"• Que la cobertura prevista en el contrato de seguro ampare específicamente el hecho constitutivo de/a responsabilidad fiscal teniendo en cuenta sus condiciones y limitaciones, tales como el alcance del riesgo cubierto, la vigencia, la suma asegurada, el deducible, entre otros."*

*(...)*

**"RESPONSABILIDAD DEL GARANTE ACORDE CON RIESGO AMPARADO,  
DIFERENCIA ENTRES PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL Y LA  
PRESCRIPCIÓN DE SEGUROS"**

*"La prescripción de la acción fiscal es una sanción que impone la ley a la demora o letargo de la Contraloría para proferir un fallo o tomar una decisión dentro de un proceso fiscal; esta prescripción corre de manera distinta para los implicados y para el asegurador. Se trata de una prescripción autónoma e independiente a otras prescripciones. La prescripción de seguros corre en contra de quien reclama una indemnización o contra quien posee un derecho nacido en el contrato de seguros, y es y resulta independiente de la prescripción de la acción fiscal y autónoma a ésta, y sólo opera a favor de la aseguradora, y no a favor de los implicados fiscales. La prescripción fiscal se interrumpe con un fallo, la de seguros con un fallo ejecutoriado, un acto en firme que es el mecanismo como la administración manifiesta su voluntad de reclamar en virtud del contrato de seguros."*

*"La prescripción de seguros no puede ser desconocida dentro del proceso fiscal, pues resulta ser uno de los medios de defensa con los que cuenta la aseguradora, ya que en nuestro derecho no existen obligaciones irredimibles, y es por ello que en materia de seguros la prescripción ordinaria se cuenta desde el momento en que se tuvo conocimiento o debió conocer de la ocurrencia del hecho, y la extraordinaria desde el momento en que nace el respectivo derecho, la prescripción de seguros, como lo hemos dicho, resulta autónoma e independiente de la prescripción de la acción fiscal, pues, las aseguradoras, son llamadas o vinculadas a los procesos de responsabilidad fiscal en la calidad de terceros civilmente responsables, en virtud del contrato de seguros y no como presunto responsable fiscal, y es en virtud de esta vinculación como tercero, que la responsabilidad de la aseguradora, como ya lo ha dicho la Corte Constitucional en sentencia C-648 del 2000 con ponencia del Doctor Jaime Córdoba Triviño."*

*"(...)"*



Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 37 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

**RESPUESTA A LOS ARGUMENTOS Y SOLICITUDES PRESENTADOS POR EL ABOGADO GERMÁN RICARDO GALEANO SOTOMAYOR, APODERADO DE EQUIDAD SEGUROS, TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE:**

Dado que en la ejecución del Contrato 004 del 23 de julio de 2015, se presentaron incumplimientos del contratista, dejando obras inconclusas y de mala calidad, configurándose así un presunto detrimento fiscal, con el Auto 80273-013 del 20 de septiembre de 2019, esta Gerencia da apertura al presente Proceso de Responsabilidad Fiscal (fls. 184-188).

Ahora bien, frente a la vigencia de las pólizas que amparan el Contrato (AA014511, expedida el 30/07/2015 - Valor Asegurado: \$579.130.675,68; y AA014598 expedida el 18/08/2015 - Valor Asegurado: \$46.235.200), cuya cobertura es de 2015 a 2020, se precisa que los hechos objeto de este Proceso de Responsabilidad Fiscal, ocurrieron entre los años 2015 y 2019, tiempo de vigencia de las citadas pólizas, por lo tanto, los hechos aquí esbozados, están dentro de su órbita, es decir, son de su cobertura.

En ese orden de ideas es claro que la principal diferencia entre la responsabilidad del gestor fiscal y la responsabilidad de la compañía aseguradora, es que para el gestor fiscal la fuente generadora de obligaciones es el daño al patrimonio público producto de una conducta dolosa o gravemente culposa imputable a éste; mientras que la fuente generadora de obligaciones para la compañía aseguradora es la ocurrencia del siniestro, entendido como la realización del riesgo asegurado.

Es fundamental resaltar que tal como lo ha indicado el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos, la vinculación que tiene la Compañía de Seguros a través del acto impugnado, se hace con base en una responsabilidad civil y no en una responsabilidad fiscal y, el grado de aquella, está dado por los límites a los términos del aseguramiento, debido a que su vinculación se deriva únicamente del contrato de seguro, y tal vínculo merece una forma de acción especial para hacer efectivo el amparo de la garantía.

Se impone recordar entonces que el sustento jurisprudencial al cual hace referencia en un pronunciamiento el Consejo de Estado, específicamente en la sentencia del 18 de marzo de 2010, Radicación 2004 00529, no es otro que el de concluir, en todo caso, que la vinculación del garante al proceso de responsabilidad fiscal es una acción derivada del contrato de seguro, y de ninguna manera tiene origen en una acción fiscal contra la compañía de seguros, puesto que no le es a ella imputable responsabilidad por una conducta fiscal antijurídica.

Es por ello que, verificado el asunto y confrontado este con los argumentos y soportes esgrimidos por el recurrente, observa el Despacho que, para la época de ocurrencia del daño fiscal investigado, las **PÓLIZAS Nro. AA014511 DEL 30/07/2015 Y AA014598 DEL 18/08/2015**, se encontraban vigentes, lo que conlleva a establecer que, es procedente vincular a la Aseguradora **LA EQUIDAD SEGUROS** como tercero civilmente responsable por un contrato de seguro que al momento de presentarse el hecho generador del daño fiscal, si existía.

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Al respecto, dice el artículo 1131 del Código de Comercio, modificado por el artículo 86 de la Ley 45 de 1990: *"Configuración del siniestro en el seguro de responsabilidad civil. quedará así: "En el seguro de responsabilidad se entenderá ocurrido el siniestro en el momento en que acaezca el hecho externo imputable al asegurado, fecha a partir de la cual correrá la prescripción respecto de la víctima. Frente al asegurado ello ocurrirá desde cuando la víctima le formula la petición judicial o extrajudicial".*

A su vez, el artículo 44° de la Ley 610 de 2000 establece: **"VINCULACIÓN DEL GARANTE.** *Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado."*

Ahora bien, en lo relacionado con la motivación del Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal, es preciso aclarar que éste se ha desarrollado conforme a las facultades otorgadas por el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 610 de 2000, los artículos 97 y siguientes de la Ley 1474 de 2011, y las Resoluciones Orgánicas 5500 de 2003, 5868 de 2007, y 6541 de 2012 y demás normas concordantes. Además, en el citado Auto de Imputación se detalla la conducta y las normas infringidas por cada uno de los presuntos responsables fiscales, y se hace una valoración y calificación la conducta de cada uno y su intervención en la ocurrencia del presunto daño fiscal.

**ARGUMENTOS Y SOLICITUDES PRESENTADOS POR EL ABOGADO LUIS RAMIRO RODRÍGUEZ MENA APODERADO DE FREDYS PALACIOS RAMÍREZ, PRESUNTO RESPONSABLE FISCAL:**

*"(...)"*

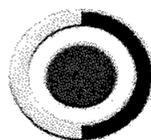
**"CONSIDERACIONES GENERALES DE LA DEFENSA"**

*"Son varios los motivos por los cuales, disentimos de la decisión de instancia. En ese sentido, preliminarmente enunciaremos las razones de disenso, para luego sustentar jurídica y probatoriamente la posición del suscrito, en relación a la imputación de responsabilidad fiscal. En efecto, las razones de disenso son:"*

*"• En primer lugar, el hecho reportado como constitutivo de daño patrimonial, a la luz de la ley 610 de 2000, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, no constituye detrimento patrimonial, como lo explicaremos detalladamente más adelante en este escrito."*

*"Mi representado FREDYS PALACIOS RAMIREZ, mientras se desempeñó como alcalde municipal en el periodo constitucional 2012-, NO INCURRIRIO en ninguna irregularidad que justifique su vinculación como presunto responsable fiscal, ni tampoco ejerció gestión fiscal irregular alguna."*

*"Durante el trámite del proceso de responsabilidad, se ha incurrido en irregularidades sustanciales que afectan en forma ostensiblemente grave, los derechos*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 39 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*constitucionales de mi representado, lo cual se traduce en la violación de sus derechos al debido proceso y derecho de defensa. De manera concreta, tales irregularidades, hacen relación a lo siguiente: violación del derecho de defensa y debido proceso, por las deficiencias, en la estructuración del reproche fiscal en relación a los elementos objetivo y subjetivo del daño, deficiencias en la valoración de la conducta subjetiva de los implicados, violación del principio de investigación integral."*

*"El auto de imputación de responsabilidad no cumple con los requisitos de suficiencia, plenitud y certeza de las pruebas en que se soportó el mismo, además de que se omitió señalar en el mismo tanto el presunto daño patrimonial como el presunto nexo causal entre la conducta desplegada por los implicados fiscales y el presunto detrimento patrimonial."*

*"Se vulneró el derecho de defensa y debido proceso, por cuanto se profirió un auto de imputación de responsabilidad fiscal contraevidente, es decir, con total carencia de prueba en grado de certeza de la existencia del daño patrimonial y de la responsabilidad fiscal de la investigada."*

*"A lo largo del auto de imputación de responsabilidad fiscal, no se acreditan de manera clara, detallada y precisa los elementos de la responsabilidad fiscal: daño patrimonial, gestión fiscal irregular y nexo causal."*

*"Se incurre en la providencia objeto de impugnación, en defecto factico, y errores de falso juicio de identidad, falso juicio de convicción y falso juicio de raciocinio, toda vez, que, en ninguno de sus apartes, hay un pronunciamiento claro sobre el material probatorio, concretamente sobre la prueba del presunto daño patrimonial y la forma como se estableció la cuantía del presunto detrimento patrimonial."*

*"El pago definitivo en el contrato referido, se produjo como resultado de una orden judicial, situación que desvirtúa el nexo causal entre las acciones y presuntas omisiones de los implicados y el resultado final del proceso contractual, mandato judicial, que exonera a los implicados de cualquier tipo de responsabilidad fiscal, conforme a los pronunciamientos de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, los cuales transcribiremos para conocimiento del despacho."*

*"Para desarrollar y sustentar de manera didáctica los fundamentos normativos, jurisprudenciales y probatorios de la defensa a cargo del este servidor en la presentación del presente recurso, planteamos el siguiente derrotero a efectos de exponer con coherencia y sistematicidad la posición de la defensa en relación al fallo con responsabilidad dictado en su contra, desarrollaremos al respecto los siguientes temas:"*

**"CUESTIONES PREVIAS: SOLICITUD DE NULIDAD PROCESAL POR LA OCURRENCIA DE IRREGULARIDADES SUSTANCIALES QUE AFECTARON EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA."**

**"PRECEDENTE JUDICIAL DEL CONSEJO DE ESTADO, SOBRE ACREDITACION DE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL"**

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*"DAÑO PATRIMONIAL: CONDICIONES GENERALES PARA SU PROCEDENCIA EN MATERIA DE CONTRATOS DE OBRA PUBLICA, ANALISIS DEL MATERIAL PROBATORIO ALLEGADO AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL. INEXISTENCIA EN ESTA CAUSA FISCAL."*

*"AUSENCIA DE GESTION FISCAL IRREGULAR EN CABEZA DE FREDYS PALACIOS RAMIREZ."*

*"INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA PROFERIR AUTO DE IMPUTACION DE RESPONSABILIDAD FISCAL."*

*"• POSICION DOCTRINAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, SOBRE AUSENCIA DE DAÑO FISCAL POR CUMPLIMIENTO DE ORDEN JUDICIAL."*

*"• SOLICITUD DE PRUEBAS."  
"..."*

**RESPUESTA A LOS ARGUMENTOS Y SOLICITUDES PRESENTADOS POR EL ABOGADO LUIS RAMIRO RODRÍGUEZ MENA APODERADO DE FREDYS PALACIOS RAMÍREZ:**

Está plenamente demostrado en el expediente de este Proceso de Responsabilidad Fiscal, que el señor **FREDYS PALACIOS RAMÍREZ**, se desempeñó como Alcalde Municipal de Alto Baudó del 01 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015.

Tal como se expuso en el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal, el señor **FREDYS PALACIOS RAMÍREZ**, como alcalde de Alto Baudó para la época de los hechos, ordenó el pago del Contrato de Obra No. 004 de 2015, a través de la Resolución sin número de fecha 4 de septiembre de 2015, vista a folios 54 y ss, y giró los cheques vistos a folios 213 y ss, sin que se hubiera cumplido a cabalidad con la ejecución de las obras contratadas de acuerdo con el objeto y especificaciones contractuales. Al realizarse la inspección de las obras la Contraloría General de la República evidenció irregularidades, tales como obras inconclusas y mala calidad de la obra, situaciones estas que no fueron tenidas en cuenta al realizarse el pago del citado contrato.

Falta a la verdad el abogado, pues este Proceso de Responsabilidad Fiscal, se ha desarrollado conforme al procedimiento establecido en la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011 y demás normatividad aplicable, siempre guardando siempre el debido proceso. Es así que en aras de garantizar los derechos de defensa y contradicción de los presuntos responsables fiscales y del principio fundamental al debido proceso, la Contraloría General de la República, mediante Auto UFR2-0533 del 15 de abril de 2024, la Contralora Delegada Intersectorial No. 7 decretó la Nulidad del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal desde el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal, inclusive (fls. 739-773), razón por la cual, este Despacho con el Auto 80273-212 del 03 de mayo de 2024, acató la decisión del superior y decretó la práctica de pruebas, en aras de corregir los yerros que se hubiese cometido.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 41 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

En el expediente, hay suficiente evidencia, en la que se evidencia que al señor **FREDYS PALACIOS RAMÍREZ**, como presunto responsable fiscal, se le han notificado todas y cada una de las actuaciones surtidas en desarrollo de este Proceso de Responsabilidad Fiscal, entre las que se destacan:

Citación a notificación personal del Auto 80273-013 del 20 de septiembre de 2019, apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal, al implicado **FREDYS PALACIOS RAMIREZ** (fl.189), Diligencia de Notificación personal del Auto de Apertura, (fl. 196), Declaración Libre y Espontanea de Fredys Palacios Ramirez (fls. 385-386), Notificación del Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal (fls. 894-907), etc.

Por otro lado, tal como ya se indicó en acápites precedentes el Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal, está debidamente sustentado en la normatividad aplicable al caso, y se motivó frente a cada uno de los presuntos responsables fiscales, de acuerdo con su rol en la realización de los hechos objeto de reproche fiscal.

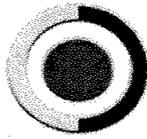
Igualmente presenta el abogado, extemporáneamente, unas objeciones al informe técnico, objeciones que como ya se indicó, fueron resueltas con el Auto 80273-483 del 24 de octubre de 2024. (fls. 844-862).

Frente a la solicitudes de declaratoria de nulidad y de práctica de pruebas, estas fueron resueltas mediante Auto No 80273-566 del 24/12/2024, como puede apreciarse a (fls 951-897)

**SOBRE EL ANÁLISIS DE LA CONDUCTA Y EL NEXO CAUSAL RESPECTO DE LOS  
IMPLICADOS EN ESTA ACTUACIÓN - ANÁLISIS DE LOS DESCARGOS Y ANÁLISIS DE  
ALEGACIONES DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE.**

El artículo 5° de la Ley 610 de 2000 establece como uno de los elementos de la responsabilidad fiscal, la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza Gestión Fiscal, lo que implica que la responsabilidad fiscal se enmarca dentro de los lineamientos jurídicos de la responsabilidad subjetiva (Teoría Clásica de la Culpa), en contraposición a la objetiva, en la cual no es necesario verificar el título de la conducta.

El párrafo 2° del artículo 4° y el artículo 53 ibídem establecían que el grado de la culpa a partir del cual se podría establecer la responsabilidad fiscal sería el de la culpa leve. Sin embargo, dicho párrafo y la expresión leve del artículo 53, fueron declarados inexecutable con la Sentencia C-619-2002, en la cual se señaló que "(...) el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijó para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al Estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía."



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 42 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Es decir que, en materia de responsabilidad fiscal, a partir de la citada jurisprudencia, el daño al patrimonio público debe ser consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política.

En este mismo sentido, el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 determinó que el grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal, será el dolo o la culpa grave e instauró unas presunciones para ambas modalidades de conducta.

Por otra parte, el artículo 63 del Código Civil define la culpa grave, negligencia grave o culpa lata, como aquella que consiste en manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia, suelen emplear en sus negocios propios.

A cerca del concepto de culpa grave, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República ha expuesto lo siguiente:

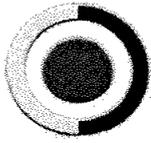
*"Para efectos de definir el dolo o la culpa grave, se recurre a la jurisprudencia, la cual, a su vez, se remite a la doctrina para su conceptualización, al señalar que "la culpa grave señala los hermanos Mazeaud, que si bien es cierto no es intencional, es particularmente grosera. **Su autor no ha querido realizar el daño, pero se ha comportado como si lo hubiera querido; era preciso no comprender quod omnes intelligunt para obrar como él lo ha hecho, sin querer el daño**". De acuerdo con la jurisprudencia citada por estos autores **incurrir en culpa grave aquel que ha "...obrado con negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves..."** (Derecho Civil, Parte II, Vol. II, pág. 110) y agregan que **"...reside esencialmente en un error, en una imprudencia o negligencia tal, que no podría explicarse sino por la necedad, la temeridad o la incuria del agente..."** (Mazeaud y Tunc, Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil, Delictual y Contractual, Tomo I, Volumen II, pág. 384)."<sup>25</sup> (Resaltado fuera de texto).*

La anterior noción de culpa grave derivada del régimen civil, debe ser acompasada con la órbita funcional del servidor público, de manera tal que los aspectos subjetivos de su actuar puedan ser analizados y valorados conforme al principio de legalidad, debido a que en consonancia con lo preceptuado en el artículo 6° de la Constitución Política, los particulares responden por infringir la Constitución y las leyes, mientras que los servidores públicos responden por eso mismo y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Partiendo de la misma Constitución, es posible ubicar la existencia de normas específicas que orientan la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos. Es así como en los artículos 122, 123 y 124 de la Carta, se estableció que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento; que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y que ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; y que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Por otra parte, específicamente en materia de Sistemas de Control Fiscal, el artículo 11 de la Ley 42 de 1993 determina que el control de legalidad es la comprobación que se hace de las

<sup>25</sup> Concepto No. 2014EE0173363 de 24/10/2014.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 43 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

Aunado a lo anterior, el artículo 9° de Código Civil consagra que la ignorancia de la ley no sirve de excusa. Esta disposición fue revisada y encontrada ajustada a la Carta, por la Honorable Corte Constitucional, quien acerca del desconocimiento de la ley expuso:

*"(...) la convivencia ordenada (propósito justificativo del Estado), no es dable si los deberes jurídicos no son exigibles con independencia de las representaciones cognitivas y de los deseos de quienes conforman la comunidad política. En otros términos: **la obediencia al derecho no puede dejarse a merced de la voluntad de cada uno**, pues si así ocurriera, al mínimo de orden que es presupuesto de la convivencia comunitaria, se sustituiría la anarquía que la imposibilita."<sup>26</sup> (Resaltado fuera de texto).*

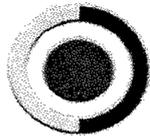
En consecuencia, tanto los particulares como los servidores públicos se encuentran en la obligación de respetar la Constitución y la ley, entendida esta última en su sentido amplio, es decir como toda norma que haga parte del ordenamiento jurídico y no sólo las que emanan de la rama legislativa del poder público. Si bien es cierto, en este aspecto los particulares y los servidores públicos se encuentran en igualdad de condiciones, es evidente que la obligación de los segundos debe ser mayor, por desempeñar cargos en el sector público y por tener a su cargo tareas encaminadas a la satisfacción del interés general, sin importar la entidad para la cual prestan sus servicios.

Recuérdese que en cumplimiento de los cometidos estatales y durante el ejercicio de las correspondientes funciones o cargos públicos, los servidores públicos no pueden distanciarse del objetivo principal para el cual fueron instituidos, como es el de servir al Estado y a la comunidad en la forma establecida en la Constitución, la ley y el reglamento.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la expresión "gestión fiscal", el artículo 3° de la Ley 610 de 2000, la ha definido como "*(...) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*"

Acerca de este concepto la Corte Constitucional ha manifestado: "*La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, **que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición.***" (Resaltado fuera de texto).

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-651 de 1997. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 44 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

En otras palabras, para adquirir la calidad de gestor fiscal, se necesita no solo recibir fondos o bienes públicos, sino además tener la facultad o potestad jurídica de manejarlos, administrarlos o de disponer de ellos, de conformidad con las funciones legales y reglamentarias establecidas para el cargo que le corresponda ejecutar.

A continuación, entra el Despacho a analizar la conducta de los presuntos responsables vinculados a efectos de determinar bajo qué título se adecua la misma y si se enmarcó dentro del concepto de gestión fiscal. Dejando de presente que se parte del daño evidenciado y refrendado en el informe técnico visto a folios 335 a 366.

**Conducta del presunto FREDYS PALACIOS RAMÍREZ en la presente causa.**

Como alcalde de Alto Baudó para la época de los hechos, según como consta en los documentos vistos a folios 133 y ss, ordenó el pago del contrato de obra No. 004 de 2015, a través de la resolución sin número de fecha 4 de septiembre de 2015, vista a folios 54 y ss, y giró los cheques vistos a folios 213 y ss, sin que se hubiera cumplido a cabalidad con la ejecución de las obras contratadas de acuerdo al objeto contractual y especificaciones contenidas en el mismo; ya que, al realizarse la inspección de las obras por parte del Ingeniero Civil, profesional de la Gerencia Departamental Colegiada Chocó, se establecieron irregularidades que no fueron tenidas en cuenta al realizarse el pago del contrato en mención.

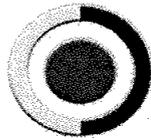
Por lo tanto, ejerció efectivamente el cargo de alcalde para la época de los hechos, y de conformidad con la Constitución Política de Colombia, y la Ley 136/94 entre otras, además de la representación legal del Municipio de Alto Baudó - Chocó y la ordenación del gasto, tiene dentro de sus funciones específicas dirigir y coordinar el funcionamiento general del Municipio, veamos:

El artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, consigna las atribuciones del alcalde, así:

*1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. (...) 3. "Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...). 9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. 10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen. (...)."*

El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012) dice que "Corresponde al municipio: (...) 7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional."

A su vez, el artículo 91 de la citada Ley, dice que *los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. "Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) "D) En relación con la Administración Municipal: (...) 1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 45 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; (...). "5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables." "(...) 17. Desarrollar acciones encaminadas a garantizar la promoción de la solidaridad y la convivencia entre los habitantes del municipio, diseñando mecanismos que permitan la participación de la comunidad en la planeación del desarrollo, la concertación y la toma de decisiones municipales. (...) 19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; (...)"*

De conformidad con los planteamientos anteriormente expuestos, para el Despacho es claro que las actuaciones adelantadas por parte del señor **FREDYS PALACIOS RAMÍREZ**, redundaron en la configuración del daño a las arcas del Estado, motivo por el cual se estima necesario imputarle responsabilidad fiscal dentro del presente Proceso

En tal sentido, para el Despacho es claro que el señor **FREDYS PALACIOS RAMIREZ**, es presunto responsable, pues fue quien autorizó en su condición de ordenador del gasto el pago de los contratos suscritos por el ente territorial y no se evidencia que les haya formulado glosas a las cuentas cobradas por el contratista.

Entonces, al no verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista previo a realizarle los desembolsos, con ocasión del contrato de obra No. 004 de 2015, su gestión fue ineficiente y antieconómica, desconociendo abiertamente la normatividad jurídica aplicable al caso, incurrió en una desobediencia de sus deberes legales. Adicionalmente, siendo que el desconocimiento de la ley no es excusa para su incumplimiento, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, la conducta de **FREDYS PALACIOS RAMIREZ**, ha de calificarse a título de **CULPA GRAVE**, debido a que no manejo prudentemente los negocios que les fueron encargados en virtud de su cargo como si se tratase de los propios, conducta que no es la que corresponde esperar de una persona que maneja recursos públicos a quien, por demás, se le exige un particular nivel de responsabilidad en términos constitucionales y legales.

**Conducta del presunto JOSE DAILER PALACIOS PALACIOS en la presente causa.**

Como supervisor del Contrato 004 de 2015, según se desprende de la cláusula segunda del contrato de obra 004 de 2015, y documento visto a folios 21, debió vigilar la correcta ejecución del contrato en mención, conforme le era inherente a sus funciones de supervisor; fue quien firmó el acta de inicio (fl. 28), actas parciales, (29-31), acta de liquidación del contrato de obra de fecha 22/12/2015 (folios 50-52), sin dejar ninguna constancia de que las obras estuviesen de mala calidad o se presentara problemas constructivos alguno, permitiendo así que se pagaran obras defectuosas o en menor cantidad de la contratada; sin embargo, en la inspección de las mismas, realizada por el ingeniero de la Gerencia Colegiada Departamental Chocó se demostró la deficiencia de las obras vigiladas y/o supervisadas por el señor Palacios Palacios; las cuales no fueron advertidas o calificadas para no ser pagadas, durante la ejecución de las obras y fueron pagas en su totalidad.

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Dado el análisis anterior, no se evidencia su gestión en procura de retener el pago de los contratos, ya que en el informe él puede objetar y manifestar el no pago, porque no se observa prueba de las actividades contratadas, con lo que señalaba el contrato N° 004 del 23/07/2015 ya que su función era la supervisión del contrato en mención. Por el contrario, no se observan informes contradictorios, que demuestren la real ejecución del contrato, permitiendo se paguen actividades que no se evidencia que hayan ejecutado o sin soporte, y en este caso avalando el cumplimiento de los requisitos, y que finalmente conforme se evidencian en las actas de liquidación respectivamente, (folios 50 y ss.), incumpliendo así los preceptos de los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011.

En este sentido, el supervisor del contrato N° 004 del 23/07/15, incumplió con las previsiones de los artículos, 83 de Ley 1474 de 2011, establece:

*"Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos..."*

El interventor debe cumplir con lo preceptuado en el Artículo 84 de la Ley 1474 de 2011:

*"...Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio 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..."*

En ese orden de ideas, la conducta del supervisor se enmarca dentro de lo que se considera como una gestión fiscal, por el conjunto de actividades (legales, contractuales) que en torno a la vigilancia, supervisión y control para garantizar el cumplimiento del contrato tenía, es decir, se encontraba habilitado jurídicamente para tomar acciones y decidir sobre ellas, y sin embargo, no se evidencia que lo haya realizado, no evitó que se materializara el daño aquí investigado, por el contrario coadyuvó a que se pagara por actividades de cuyo soporte adolecía el contratista. Lo anterior conlleva a describir su conducta como CULPA GRAVE, calificación e imputación jurídica que no ha sido desvirtuada en el trámite procesal por el investigado, por lo

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

cual, ante la normatividad fiscal amerita fallar con responsabilidad fiscal, por cuanto como resultado directo de las conductas antes descritas se produjo el daño fiscal. Por consiguiente, al no verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, desconociendo abiertamente la normatividad jurídica aplicable al caso, incurrieron en una desobediencia de sus deberes legales

**Conducta del presunto CARMEN EDITHZA LONDOÑO MOSQUERA en la presente causa.**

El artículo 3° de la Ley 610 de 2000, "*Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*" define la gestión fiscal en los siguientes términos:

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

Siguiendo los lineamientos de la norma señalada, es gestor fiscal, el servidor público o particular que administre bienes y dineros públicos, los cuales son puestos a su disposición para el eficaz cumplimiento de los fines del Estado, señalados en el artículo 2° de la Constitución, para lo cual debe desarrollar todas las actividades tendientes al logro de los mismos, manejando con pulcritud y de acuerdo con la normatividad legal tales dineros, ya que de un inadecuado manejo pueden derivarse las responsabilidades correspondientes.

En este sentido, el artículo 6° de la Constitución establece: "*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*"

De esta disposición devienen todos los tipos de responsabilidad, tanto de los particulares como la de los servidores públicos, así mismo el artículo 124 de la misma disposición, defiere a la Ley la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva. Los ordenamientos legales, de acuerdo con su naturaleza, han regulado las diferentes clases de responsabilidad, dentro de las cuales se encuentran la disciplinaria, penal y fiscal.

La responsabilidad fiscal está regulada en la Ley 610 de 2000, norma que en el artículo 4° establece:

**"La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o**

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. (subrayado fuera de texto)*

Con fundamento en la disposición legal transcrita, se afirma que la responsabilidad fiscal es eminentemente patrimonial, es decir, tiene por objeto devolver al Erario el valor del daño causado, para resarcirlo por las actuaciones irregulares realizadas con ocasión del ejercicio de la gestión fiscal.

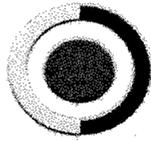
Ahora bien, para el caso que nos ocupa, y en relación con la conducta desplegada por la señora CARMEN EDITHZA LONDOÑO observa el Despacho que, si bien dicha Sujeto Procesal, como alcaldesa, según documento visto a folios (148-149), realizó el pago del último desembolso del contrato No. 004 de 2015, cuyas obras producto del mismo, ha quedado demostrado no estaban conforme a la calidad y cantidad contratada, se observa igualmente que dicho pago obedeció eminentemente al cumplimiento de orden judicial emanada del Juzgado, donde se adelantó proceso ejecutivo promovido por el señor CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA, representante legal de la empresa CONSTRUOBRAS F.DC S.A.S - NIT. 900.644.317-8, con el fin de obtener el reconocimiento y pago del Cheque No 003752, emitido por el señor FREDY PALACIOS RAMIREZ, en su condición de Alcalde Municipal de Alto Baudó, producto del pago final del contrato 004 de 2015, objeto de la presente investigación.

Visto lo anterior, y teniendo en cuenta los diferentes soportes probatorios, para el Despacho no es posible la declaración de responsabilidad fiscal de la implicada CARMEN EDITHZA LONDOÑO, puesto que su conducta no puede ser considerada como causante del daño patrimonial investigado, dado que el pago realizado por la señora LONDOÑO MOSQUERA, como se indicó anteriormente, fue producto del mandato judicial presentado, el cual se surte con posterioridad a la liquidación del contrato 004 de 2015, actuación con la cual se culmina de materializar el daño patrimonial producto del incumplimiento del acto contractual en referencia, liquidación y pagos materializados con anterioridad al ejercicio del cargo de Alcaldesa Municipal de Alto Baudó por parte de la señora CARMEN EDITHZA LONDOÑO MOSQUERA.

No obstante a que el Despacho ordenó imputar responsabilidad fiscal a la señora CARMEN EDITHZA LONDOÑO MOSQUERA, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se dispondrá en el presente Auto, fallar sin Responsabilidad Fiscal en favor de dicha sujeto procesal, toda vez que la conducta desplegada por esta no conllevó a la materialización del daño patrimonial investigado.

Establece el Artículo 54 de la ley 610 de 2000 que: "Fallo sin responsabilidad fiscal. El funcionario competente preferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal".

**Conducta del presunto CONSTRUOBRAS F.DC S.A.S - NIT. 900.644.317-8, de representada legalmente por CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA, o por quien haga sus veces.**



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 49 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Fue el contratista en el contrato de obra No. 004 de julio de 2015, en el cual se estableció la irregularidad en la ejecución del objeto contractual, donde, no se evidenció la ejecución de algunas actividades que llevaron a que las obras se deterioraran ligeramente en las escuelas de las comunidades de las Delicias y Vacal y en la de Geandó, según el informe técnico obrante en el proceso, las obras, presentan daños estructurales que la tienen al borde del colapso, las obras presentan problemas estructurales y de mala calidad de los materiales, así como también no ejecutó algunas obras de las contratadas, conforme a las especificaciones técnicas del contrato de obra, pese a ello, el contratista cobró y recibió el pago de la totalidad del valor del contrato en mención. De otro lado, al evidenciarse estas irregularidades en las obras, se trae a colación, también la obligación asumida por el contratista, en la cláusula tercera del acta de liquidación del contrato de obra de fecha 22/12/2015, que dice (Fl. 52):

La empresa CONSTRUOBRAS F.D.C. S.A.S., representada legamente el señor CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA responderá por la calidad de las obras ejecutadas y los faltantes de obra, obligándose a atender los requerimientos que se le efectúen con posterioridad en torno a las precisiones, aclaraciones y explicaciones, que se le realicen con ocasión de la ejecución del contrato que aquí se liquida"

Analizado lo anterior, su actuar fue contrario a los principios de la gestión administrativa y fiscal, que le era obligatorio, al manejar recursos del estado, en virtud a haber adquirido la obligación como contratista del contrato No 004 - 2015. Al no realizar la ejecución como lo describía el contrato, y haber recibido los recursos del estado, se constituye en una gestión antieconómica, ineficaz, e ineficiente, que desdibuja los fines estatales para los cuales fue contratado.

El Código Civil Colombiano, establece:

**"ARTICULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES:** *Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales."*

**"ARTICULO 1603. EJECUCION DE BUENA FE:** *Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella."*

Por consiguiente, al no verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y al cobrar los recursos no ejecutados desconociendo abiertamente la normatividad jurídica aplicable al caso, fue a todas luces indolente, incurrieron en una desobediencia de sus deberes legales.

La gestión contraria a los principios que se le reprocha al contratista, está aún más demostrada, por cuanto luego del Hallazgo no asumió la obligación de hacer devolución de los recursos del estado y a la fecha no los ha reintegrado, sin justificación alguna.

Adicionalmente, siendo que el desconocimiento de la ley no es excusa para su incumplimiento, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, la conducta de la empresa CONSTRUOBRAS

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

F.D.C. S.A.S, ha de calificarse a título de **CULPA GRAVE**, debido a que no manejó prudentemente los negocios que les fueron encargados en virtud de su rol de contratista, como si se tratase de los propios, conducta que no es la que corresponde esperar de una persona que maneja recursos públicos a quien, por demás, se le exige un particular nivel de responsabilidad en términos constitucionales y legales.

**Conducta del presunto CONSTRUCCIONES, CONSULTORIA, CAPACITACION Y SUMINISTROS S.A.S** con NIT. 900718378, representada legalmente por **YELIZA PALACIOS PALACIOS**, o por quien haga sus veces.

La empresa **CONSTRUCCIONES, CONSULTORIA, CAPACITACION Y SUMINISTROS S.A.S**, fue contratada mediante contrato de consultoría 003 de 2015, como interventor del contrato N° 004 del 23/07/2015, tenía la obligación principal de tener conocimiento pleno y completo del objeto del contrato, suscribir con el supervisor el acta de inicio, verificar que el objeto contractual se cumpla de manera idónea y oportuna de conformidad con los cronogramas, propuestas técnicas y económicas metodología y especificaciones pactadas en el contrato, exigir a los contratistas el cumplimiento de los trabajos en los plazos establecidos etc. , así las cosas queda demostrado que no realizó de manera oportuna y eficaz las funciones para las cuales fue contratado puesto que avaló los pagos señalados en los folios (152-176), también aprobó la liquidación y terminación del Contrato mediante acta. (Folios 50-52). tal como se desprende del informe técnico practicado por la Contraloría General de la República (folios 77-87) en donde se evidencia que no se ejecutaron los dos ítems investigados y al momento de la visita 13 de diciembre de 2018 y 15 de abril de 2021, respectivamente, no se han ejecutado; lo que permitió que la entidad haya pagado por una obra no ejecutada a cabalidad y con ello el consecuente detrimento al Estado

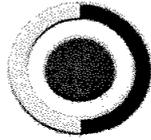
Dentro de las Obligaciones principales del interventor está la de: Verificar el cumplimiento de las obligaciones la firma constructora, ejercer en nombre del Municipio de Alto Baudó un control integral sobre el proyecto, para lo cual podía exigir en cualquier momento información que considerara necesaria. función no cumplida a cabalidad por parte de la **empresa CONSTRUCCIONES, CONSULTORIA, CAPACITACION Y SUMINISTROS S.A.S**, puesto de haber sido así, no se hubiera presentado el incumplimiento contractual investigado.

Violando las funciones de ley que deben ejercer los interventores así:

**"ARTÍCULO 82. Responsabilidad de los interventores.** Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

*Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.*

*Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 51 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

*por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría".*

**ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual.** *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

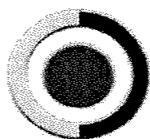
*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

Frente a la situación anteriormente descrita, la función desempeñada por **CONSTRUCCIONES, CONSULTORIA, CAPACITACION Y SUMINISTROS S.A.S** con NIT. 900718378, representada legalmente por la señora **YELIZA PALACIOS PALACIOS**, fue totalmente pasiva ante la ejecución de las obras, pues no advirtió que estas eran de mala calidad, además que se presentaron faltantes de obra, puesto que dada la responsabilidad que le fue atribuida, debió advertir el incumplimiento de dicha obligación por parte del Contratista, a efectos de que se tomaran las medidas necesarias y tendientes para garantizar el cabal cumplimiento del contrato 004 de 2015.

Por lo anterior, el Despacho determina que la conducta desplegada por **CONSTRUCCIONES, CONSULTORIA, CAPACITACION Y SUMINISTROS S.A.S** con NIT. 900718378, representada legalmente por la señora **YELIZA PALACIOS PALACIOS**, para con la función atribuida, coadyuvó con la consecución del daño fiscal investigado.

**DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE**



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 52 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

Con respecto a la vinculación del garante la ley 610 de 2000, preceptúa, Artículo 44, Vinculación del garante. Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella.

En el auto No. 80273-441 del 2/11/2023, se vincula al tercero civilmente responsable. FI 557-559., la cual se comunicó según diligencias visibles a folios 561-567 y posteriormente se adicionó a la imputación a través del Auto No. 80273-463 del 16/11/2023, Folios 560-569, notificadas en diligencias visibles a folios 570-572. En los referidos autos se vincula a la compañía aseguradora **Equidad Seguros**, con Nit No. 860028415-5, como tercero civilmente responsable con base en las pólizas AA014511 del 30/ 07/2015<sup>27</sup>, AA014512 del 30/07/2015<sup>28</sup> y AA014598 del 18/09/2015<sup>29</sup>, asegurando al Municipio de Alto Baudó, amparando los riesgos de Cumplimiento del contrato, calidad y estabilidad de la obra, entre otros. Valor amparado \$579.130.675,69, (contrato de obra) y por valor amparado del contrato de interventoría por \$46.235.200, respectivamente.

La póliza antes mencionada y sus distintas modificaciones, tiene como objeto:

*"Garantizar cumplimiento, buen manejo de anticipo, estabilidad, salarios y prestaciones sociales del contrato de obra No. 004 de 2015 de fecha 23-07-2015, de acuerdo a las garantías descritas en la caratula de la póliza solicitadas referente a contratar la construcción de tres escuelas en concreto y unidades sanitarias en las comunidades de las delicias, Geandó y Vacal en el Municipio de Alto Baudó".*

Conforme al material probatorio existente en el proceso, se puede evidenciar, que esta póliza en comento y demás existentes en el plenario, tiene cubrimiento y está íntimamente relacionada con los hechos de esta investigación fiscal, por cuanto amparó el objeto cuestionado por la presente actuación: Por lo tanto, se declara como tercero civilmente responsable a dicha aseguradora, hasta el monto asegurado para el riesgo de cumplimiento, calidad y estabilidad de la obra, del contrato No. 004 de 2015, en cuantía de QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO TREINTA MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON SESENTA Y OCHO CENTAVOS, (\$579.130.675,68) M/CTE. Y por la suma de CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS PESOS, mcte ( \$46.235.200) por el contrato de interventoría del contrato de obra 004 de 2015, respectivamente. Cuantías que cubren el valor del daño aquí indexado.

Así las cosas y de acuerdo a las anteriores razones fácticas y jurídicas, la Gerencia Departamental Colegiada de Chocó de la Contraloría General de la República.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL**, a título de culpa grave, en cuantía indexada de QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS DIECIOCHO

<sup>27</sup> Póliza tomada por el Contratista. Construobras FDC SAS, del contrato 004 de 2015.

<sup>28</sup> Póliza tomada por el Contratista. Construobras FD, del contrato 004 de 2015

<sup>29</sup> Poliza tomada por el Interventor del contrato 004 de 2015, Construcciones, Consultorias, Capacitaciones y Suministros SAS.

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$546.218.669) M/C, en forma solidaria, en contra de las siguientes personas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

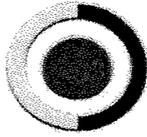
1. **FREDYS PALACIOS RAMIREZ**, en su calidad de alcalde para la época de los hechos investigados.
2. **JOSE DAILER PALACIOS PALACIOS**: en su calidad de secretario de planeación y supervisor del contrato, para la época de los hechos.
3. **CONSTRUOBRAS F.DC S.A.S con NIT 900.644.317-8**: Representada Legalmente por CAMPO ELIAS PALOMEQUE en su calidad de contratista del contrato 004 de 2015, para la época de los hechos investigados.
4. **CONSTRUCCIONES, CONSULTORIA, CAPACITACIÓN Y SUMINISTROS S.A.S con NIT 900718378** Representada Legalmente por **YELIZA PALACIOS PALACIOS**, en su calidad de interventor, para al época de los hechos investigados.

**SEGUNDO: FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL**, en favor de la señora **CARMEN EDITHZA LONDOÑO MOSQUERA**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 26.309.328, en calidad de Alcalde Municipal de Alto Baudó, para la época de los hechos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**TERCERO: DECLARAR COMO TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE** a la Compañía Aseguradora EQUIDAD SEGUROS, identificada con N.I.T. 860028415-5, en razón de las pólizas de seguro Nos. AA014511 del 30/ 07/2015, AA014512 del 30/07/2015 y AA014598 del 18/09/2015, por el monto asegurado para el contrato de obra No. 004 de 2015, en cuantía de QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO TREINTA MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON SESENTA Y OCHO CENTAVOS, (\$579.130.675,68) M/CTE y por la cuantía de CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS PESOS, mcte ( \$46.235.200) por el contrato de interventoría del contrato de obra 004 de 2015, respectivamente, Cuantías que cubren el valor del daño aquí indexado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: NOTIFICAR PERSONALMENTE** la presente providencia, atendiendo a lo previsto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y en los términos de lo señalado en los artículos 66 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011 a los presuntos responsables fiscales y al **Garante** que se identifican a continuación:

1. **FREDYS PALACIOS RAMIREZ**, Dirección: Calle 24 No. 24-32 Barrio Jardín Sector Prosocial, Teléfono: 3217272313, Correo: [fredys973@hotmail.com](mailto:fredys973@hotmail.com), a su apoderado de confianza **LUIS RAMIRO RODRÍGUEZ MENA**, C.C. 11.805.928, en los correos electrónicos [lrrm\\_77@hotmail.com](mailto:lrrm_77@hotmail.com) y [jw.mosquera@gmail.com](mailto:jw.mosquera@gmail.com).
2. **JOSE DAILER PALACIOS PALACIOS**: Barrio Alfonso López Sector el Progreso Carrera 19 calle 18 Teléfono 3137699669, correo: [dayler14@hotmail.com](mailto:dayler14@hotmail.com) o en la dirección más resiente que se conozca en Secretaria. Y a través de su apoderado de oficio, estudiante



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Auto N°: 80273-003

FECHA: 10 de enero de 2025

PÁGINA 54 de 55

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

de derecho MARLON DAVID SANCHEZ MOSQUERA, en el correo electrónico [cqmasan@gmail.com](mailto:cqmasan@gmail.com);

3. **CARMEN EDITHZA LONDOÑO MOSQUERA:** Barrio el Carmelo -Pie de Pato- Chocó, teléfono: 3218526074 Correo Electrónico: [carmennlm@gmail.com](mailto:carmennlm@gmail.com) o en la dirección más resiente que se conozca en secretaria. y a su apoderado de confianza, Abogado HEISSON JUSTIN MOSQUERA, en el correo electrónico [abogados.myvsas@gmail.com](mailto:abogados.myvsas@gmail.com);
4. **CONSTRUOBRAS F.DC S.A.S con NIT 900.644.317-8:** Representada Legalmente por CAMPO ELIAS PALOMEQUE SERNA Castillos 1 Manzana 1 Casa 14, Teléfono: 3117580947, correo [capase07@hotmail.com](mailto:capase07@hotmail.com), o en la dirección más resiente que se conozca en Secretaria. y a través de su apoderado de confianza abogado JOSÉ OVIDIO CORDOBA MATURANA, en la dirección Barrio pinal de Medrano F# casa 07 de la ciudad de Quibdó Cel. 3146349524.
5. **CONSTRUCIONES, CONSULTORIA, CAPACITACIÓN Y SUMINISTROS S.A.S con NIT 900718378 Representada Legalmente por YELIZA PALACIOS PALACIOS** o en la dirección más resiente que se conozca en Secretaria. o a través de su apoderado de oficio, estudiante de derecho LORENA MARÍA VALENCIA BLANDÓN. en el correo electrónico [hflorena0991@hotmail.com](mailto:hflorena0991@hotmail.com)
6. Al tercero civilmente responsable- EQUIDAD SEGUROS, a través de su apoderado de confianza Dr. GERMAN RICARDO GALEANO SOTOMAYOR, a los correos: [ricardo.galeano@galegalsas.com](mailto:ricardo.galeano@galegalsas.com), [notificaciones@galegalsas.com](mailto:notificaciones@galegalsas.com);

**QUINTO:** Contra la presente decisión proceden los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la ley 610 de 2000, art.110 de la ley 1474 de 2011, y los artículos 74 y ss. de la Ley 1437 de 2011, el cual debe ser interpuestos ante la Gerencia Departamental Colegiada del Chocó, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia en la Secretaría Común de esta entidad, ubicada en la calle 22 No. 3-06 Barrio Yesquita.

**SEXTO: GRADO DE CONSULTA.** Surtido el trámite dispuesto en el numeral anterior de esta decisión y de no interponerse recurso alguno, o una vez resuelto los eventuales recursos de reposición, enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, con el fin de que se surta el Grado de Consulta de conformidad con lo preceptuado por el artículo 18 de la ley 610 de 2000.

**SÉPTIMO:** En firme y ejecutoriada la presente providencia, súrtanse los siguientes traslados y comunicaciones:

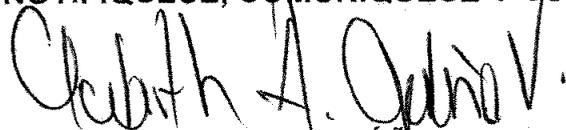
- Remitir copia auténtica del fallo a la dependencia que deba conocer del proceso de Cobro Coactivo, de conformidad con el Artículo 58 de la ley 610 de 2000.
- Solicitar a la Contraloría delegada para responsabilidad fiscal, Intervención judicial y Cobro Coactivo, Incluir en el Boletín de responsables fiscales a las personas a quienes se les falló con Responsabilidad Fiscal.

**"GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA CHOCO  
FALLO MIXTO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL DEL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL N° PRF-2019-00954**

- Remitir copia íntegra del presente proveído a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con el numeral 57 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.
- Remitir copia íntegra del presente proveído a la Entidad afectada, para que se surtan los registros contables.

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**YUBERTH ANTONIO ORDÓÑEZ VERGARA**  
Gerente Departamental – Directivo Ponente  
Gerencia Departamental Colegiada de Chocó



**ALAN YECID MOSQUERA PALACIOS**  
Contralor Provincial  
Gerencia Departamental Colegiada Chocó

Proyectó: MARIO ELEAZAR ASPRILLA GUERRERO  
Profesional Universitario  
Grupo de Responsabilidad Fiscal

Revisó: Directivo Ponente

Aprobado en sesión de Colegiatura mediante Acta No. 002  
Fecha de Aprobación: 10 de enero de 2025  
Ponente: YUBERTH ANTONIO ORDÓÑEZ VERGARA  
Salvamento de Voto: SI \_\_\_\_\_ No X