	REGISTRO		
	NOTIFICACION POR AVISO EN CARTELERA Y PAGINA WEB "AUTO DE APERTURA" PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: GE – Gestión de Enlace	Código: RGE-06	Versión: 01

**SECRETARIA GENERAL Y COMUN
NOTIFICACION POR AVISO EN CARTELERA Y PAGINA WEB
AUTO DE VINCULACIÓN SUJETOS PROCESALES DENTRO DEL PROCESO DE
RESPONSABILIDAD FISCAL**

La Secretaría General y Común de la Contraloría Departamental del Tolima, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, procede a notificarle por medio del presente AVISO a **WILSON EUSEBIO VARON TORRES** identificado(a) con C.C. No. 93.450.937 Almacenista General de la Secretaría General y de Gobierno de la **ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE CHAPARRAL TOLIMA**, para la época de los hechos, el Auto No. 005 de fecha 23 de Junio de 2022, Mediante el Cual se Vinculan unos Sujetos Procesales, del proceso de responsabilidad fiscal radicado con el No.112-032-2020, expedido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima.

Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

Se les hace saber que esta notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente a la fecha de Desfijación de este aviso en cartelera y en la página Web Institucional de la Contraloría Departamental del Tolima.

Se publica copia íntegra del Auto de Apertura y Auto de Vinculación

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


ESPERANZA MONROY CARRILLO
 Secretaria General

Se fija el presente AVISO en un lugar público y visible, en cartelera de la Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima y en Página Web institucional por un término de cinco (05) días hábiles, a partir del 10 de agosto de 2022 siendo las 07:00 a.m.


ESPERANZA MONROY CARRILLO
 Secretaria General

DESFIJACION

Hoy 17 de agosto de 2022 a las 6:00 p.m., venció el término de fijación del anterior AVISO, se desfija y se agrega al expediente respectivo.

ESPERANZA MONROY CARRILLO
Secretaria General

Elaboró Consuelo Quintero

AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 035

En la ciudad de Ibagué-Tolima, a los cinco (05) días del mes de noviembre del año dos mil veinte (2020), los suscritos funcionarios de conocimiento y sustanciador de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, proceden a dictar Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal, radicado bajo el número 112-032-020, adelantado ante la Administración Municipal de Chaparral-Tolima, con fundamento en los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000, teniendo en cuenta lo siguiente:

COMPETENCIA

Este despacho es competente para adelantar el presente proceso de responsabilidad fiscal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 267 inciso 3, 268 y 272 inciso 6 de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de 2000, ordenanza N° 008 de 2001, Auto de Asignación N° 091 del 24 de septiembre de 2020 y demás normas concordantes.


FUNDAMENTOS DE HECHO

Mediante memorando CDT-RM-2020-00002529, recibido el 21 de agosto de 2020, la Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, envía a esta Dirección Técnica, el hallazgo fiscal número 24 del 18 de agosto de 2020, producto de una auditoría practicada ante la Administración Municipal de Chaparral-Tolima, distinguido con el NIT 800.100.053-1, a través del cual se precisa lo siguiente:

DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS

Que en el trabajo de auditoría se observó que la Alcaldía Municipal de Chaparral, canceló a la Aseguradora Solidaria de Colombia, la suma de \$12.560.000.00 y a la Aseguradora Allianz Seguros de Vida S.A, el valor de \$ 4.362.053.00, por concepto de pólizas de seguros de vida de los trabajadores oficiales, contraviniendo los artículos **68** (seguros de vida y de salud. Los Concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces el salario mensual vigente para el Alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde) y **177** (salarios, prestaciones y seguros. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del Municipio. La asignación mensual de los Personeros, en los municipios y distritos de las categorías especial, será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el Alcalde. Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo, conforme a Ley 136 de 1994 y el artículo **87** de la Ley 617 de 2000 (seguro de vida para los alcaldes. Los alcaldes tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos a un seguro de vida. Para tal efecto, el Concejo autorizará al Alcalde para que contrate con una compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo); omitiendo que únicamente se autoriza el pago de seguros de vida para concejales, alcaldes y personeros, por lo cual no es procedente reconocer este beneficio a los demás empleados de la administración municipal, lo cual se constituye en un presunto detrimento patrimonial en la suma de \$16.922.053.00

NO DE CONTRATO	FECHA	VALOR DEL CONTRATO	NUMERO DE POLIZA	VIGENCIA	ASEGURADORA	POLIZA CONTRATADA	BENEFICIARIOS	COMPROBANTE DE EGRESO	VALOR POLIZA DE VIDA FUNCIONARIOS
115 de 2016	12/04/16	12.032.570	480-15-994000000310	13-04-2016 AL 13-04-2017	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	SEGURO DE VIDA EN GRUPO	FUNCIONARIOS MUNICIPIO CHAPARRAL	76057 DEL 24-05-2016	3.360.000

	REGISTRO AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

126 de 2017	11/04/17	97.090.070	480-15-994000000374	13-04-2017 AL 13-04-2018	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	SEGURO DE VIDA EN GRUPO	TRABAJADORES OFICIALES SINDICALIZADOS	79826 DEL 08-06-2017	4.200.000
125 de 2018	23/03/18	9.345.700	22256972	13-04-2018 AL 12-04-2019	ALLIANZ SEGUROS DE VIDA S.A.	VIDA GRUPO	EMPLEADOS PUBLICOS EN PROVISIONALIDA Y TRABAJADORES OFICIALES	83626 DEL 19-06-2018	4.362.053
144 de 2019	02/04/19	13.031.170	480-15-994000000418	12-04-2019 AL 12-04-2020	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	SEGURO DE VIDA EN GRUPO	EMPLEADOS PUBLICOS EN PROVISIONALIDA Y TRABAJADORES OFICIALES	87098 DEL 15-05-2019	5.000.000
TOTAL									16.922.053

La cuantía del daño se determinó en \$16.922.053.00, por la suma de los Comprobantes de Egresos con los que se pagaron las pólizas adquiridas para los trabajadores oficiales y funcionarios sindicalizados en los años 2016, 2017, 2018 y 2019, que están soportados en los contratos 115 de 2016, 126 de 2017, 125 de 2018 y 144 de 2019.

Respuesta de la entidad a la observación formulada por el equipo auditor.

No se acepta la observación de carácter disciplinario y fiscal, por cuanto la Carta Política respecto a la competencia para regular elementos salariales y prestacionales, señala que de conformidad el literal e) numeral 19 del artículo 150, corresponde al Congreso de la República, «fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública»; así mismo, el numeral 11 del artículo 189, señala que es facultad del Presidente de la República «ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

De la misma manera, en desarrollo del artículo 150, numeral 19, literales e), se expidió la Ley 4 de 1992, mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones.


Ahora bien, frente a las materias de negociación colectiva, el Decreto 1072 de 2015, dispone: "ARTICULO 2.2.2.4.4. MATERIAS DE NEGOCIACIÓN. Son materias de negociación:

- 1. Las condiciones de empleo, y*
- 2. Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo.*

PARÁGRAFO 1. No son objeto de negociación y están excluidas, las siguientes materias:

- 1. La estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos.*
- 2. Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado.*
- 3. El mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos;*
- 4. La atribución disciplinaria de las autoridades públicas;*
- 5. La potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria.*

PARÁGRAFO 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales; sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno Nacional. En materia prestacional

	REGISTRO		
	AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República.

"De conformidad con la normativa citada, los empleados públicos pueden presentar pliego de solicitudes en relación con las condiciones del empleo excluyendo la negociación de elementos salariales y prestacionales por cuanto, dicha regulación radica exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional.

Sobre la posibilidad de adquirir un seguro de vida colectivo, la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones» en el artículo 1, inciso 2, prevé que el sistema de seguridad social comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro

En concordancia con el sustento anterior conforme al informe definitivo de auditoría modalidad regular oficio DCD-0589-201 5-100 del 13 de julio de 2015, en el caso admitieron que los trabajadores oficiales estuvieran amparados por una póliza de seguros de vida en razón a la convención colectiva del trabajo de 1993 y que se encuentra vigente, por lo tanto se cumplió la acción de mejora y se determinó en aquella época conforme al requerimiento de la contraloría se cumplió la acción de mejora excluyendo de la póliza a los servidores públicos no sindicalizados y beneficiando solo a los trabajadores oficiales y servidores públicos sindicalizados amparados por la convención colectiva.

Por lo tanto, la entidad territorial ha actuado conforme a las recomendaciones de la Contraloría departamental, y se anexa a esta respuesta informe de la contraloría.

Análisis de la respuesta de la entidad a la observación formulada por el equipo auditor.


Por lo expuesto por la Entidad en su respuesta, se reafirma lo evidenciado por el grupo auditor, ya que se están reconociendo seguros que están por fuera de la Ley, una convención colectiva de trabajo no puede reconocer beneficios a los trabajadores en contravía de la Legislación Colombiana.

Como bien lo señala el parágrafo 2 "En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales; sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno Nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República".

No resulta viable la contratación de un seguro de vida por parte de entidades del orden territorial, ya que el mismo se encuentra contemplado dentro del sistema de seguridad social en pensiones y riesgos profesionales.

De otro lado con respecto al informe definitivo de la Auditoria Regular realizada en el año 2015, el grupo auditor desconoció la normatividad que ya existía para la época y por ende no se pueden adquirir seguros de vida para servidores públicos sindicalizados y no sindicalizados, exceptuando al Alcalde, Concejales y Personero, para el caso Municipal.

Ahora bien es importante aclarar que la decisión tomada por el ente de control para el año 2015, no puede ser vinculante para el criterio que se tiene actualmente para la Contraloría Departamental del Tolima, puesto que no es viable trasgredir normas de

	REGISTRO		
	AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

aplicación general por acuerdos o conceptos plasmados en la convención colectiva a la cual hacen referencia.

Dado lo anterior la Contraloría Departamental no acepta la respuesta dada por la Alcaldía Municipal y confirma la observación en comentario en todos sus aspectos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Corresponde a la Contraloría Departamental del Tolima, establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma; la cual constituye una especie de responsabilidad patrimonial exigible a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas que por acción u omisión y en forma dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado, al tenor de lo señalado en los artículos 6, 123, 124, 209, 267 inciso 3, 268 y 272 inciso 6 de la Constitución Política de Colombia, Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Ley 1437 de 2011, Ley 1564 de 2012, Decreto-Ley 403 de 2020 y demás normas concordantes.

NORMAS SUPERIORES

Artículos 6, 123, 124, 209 y las facultades otorgadas en el Título X Capítulo 1 artículos 267 inciso 3, 268 numeral 5, 272 inciso 6 y 355 de la Constitución Política de Colombia.

NORMAS LEGALES

Ley 42 de 1993
Ley 610 de 2000
Ley 1474 de 2011
Ley 1437 de 2011 CPACA
Decreto-Ley 403 del 16 de marzo de 2020
Manual de funciones municipio Chaparral
Demás normas concordantes.

IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA Y DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES


1) Identificación de la ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

Nombre	Alcaldía Municipal de Chaparral-Tolima
Nit.	800.100.053-1
Representante legal	Humberto Fernando Arce Hernández
Cargo	Alcalde

2) Identificación de los presuntos Responsables Fiscales

Nombre	HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO
Cédula	5.886.577 de Chaparral
Cargo	Alcalde Municipal – época de los hechos

Nombre	EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA
Cédula	1.032.380.889 de Bogotá
Cargo	Secretario General y de Gobierno – época hechos

	REGISTRO AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

3) Identificación del tercero civilmente responsable, garante

Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA
Nit.	860.524.654-6
No. De póliza	480-64-994000000657
Fecha de expedición	06 agosto 2018
Vigencia	27-08-2018 al 27-08-2019
Valor asegurado	20.000.000.00
Clase de póliza	Seguro manejo sector oficial, amparando fallos con responsabilidad fiscal


DETERMINACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO Y LA ESTIMACIÓN DE SU CUANTÍA

Para efectos de la determinación del daño, debemos recordar que en materia fiscal, el daño, es la lesión al patrimonio público del cual se deriva el perjuicio y la consecuente obligación de resarcirlo; la Ley 610 de 2000, en el artículo 6º, precisa que para efectos de la misma ley se entiende por daño patrimonial al Estado, la lesión 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 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.

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

Este precepto legal, tiene un carácter enunciativo, pues incluye dentro del concepto de daño, los perjuicios, definidos como la ganancia lícita que deja de obtenerse, o gastos que se ocasionen por acto u omisión de otro y que éste debe indemnizar, además del daño o detrimento material causado por modo directo que pueda sufrir la Nación o el establecimiento público.

Por lo anterior, en aras de proteger y garantizar la correcta y legal utilización de los bienes públicos, se estima conveniente disponer la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ante la Administración Municipal de Chaparral, conforme a los hechos que tienen origen en el hallazgo fiscal número 24 del 18 de agosto de 2020, remitido por la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, a través del cual se predica que el presunto daño patrimonial causado al citado Municipio, obedece a que durante las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019, la administración municipal, autorizo el pago de un seguro de vida a favor de unos servidores públicos del referido Municipio, entre ellos, funcionarios en provisionalidad, sindicalizados y trabajadores oficiales, desatendiendo las previsiones de orden legal que prohíben este tipo de erogaciones. Se menciona que la Alcaldía Municipal, canceló por dicho concepto a la Aseguradora Solidaria de Colombia, la suma de \$12.560.000.00 y a la Aseguradora Allianz Seguros de Vida S.A, el valor de \$ 4.362.053.00, según contratos 115 de 2016, 126 de 2017, 125 de 2018 y 144 de 2019; esto es, contraviniendo los artículos 68 y 177 de la ley 136 de 1994 y el artículo 87 de la Ley 617 de 2000; **causándose un detrimento en general por la suma de \$16.922.053.00.**

	REGISTRO		
	AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

PRUEBAS

Dentro del material recaudado, obran dentro del proceso las siguientes pruebas:

- 1- Memorando CDT-RM-2020-00002529 del 21 de agosto de 2020, por medio del cual la Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, envía a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, el hallazgo número 24 del 18 de agosto de 2020 (folio 2)
- 2- Hallazgo fiscal número 24 del 18 de agosto de 2020 (folios 3-7)
- 3- Un CD que contiene la siguiente información: (folio 8)
 - Manual de funciones Alcaldía Chaparral, Resolución No 0003101 del 14 de junio de 2003 (Alcalde y Secretarios)
 - Certificación ordenación del gasto de fecha 11 de febrero de 2020, suscrita por el señor TEODOMIRO HERNANDEZ DUCUARA, Secretario General y de Gobierno (vigencia 2019)
 - Certificación cuantías para contratar durante las vigencias 2019 y 2020, suscritas por los Secretarios General y de Gobierno de Chaparral, de fechas 08 de enero de 2019 y 02 de enero de 2020.
 - Informe definitivo
 - Respuesta a la controversia
 - Relación de servidores públicos sindicalizados y trabajadores oficiales, constancia del 11 de marzo de 2020, firmada por el Secretario general y de Gobierno.
 - Relación contratos 115 de 2016, 126 de 2017, 125 de 2018 y 144 de 2019.
 - Hojas de vida Alcalde y Secretario General y de Gobierno (época de hechos)
 - Póliza seguro manejo sector oficial Aseguradora Solidaria de Colombia No 480-64-994000000657, expedida el 06 de agosto de 2018, con vigencia del 27-08-18 al 27-08-19, amparando fallos con responsabilidad y por un monto de \$20.000.000.00

CONSIDERANDOS

En el presente caso, de acuerdo con los hechos y pruebas enunciados en el hallazgo fiscal número 24 del 18 de agosto de 2020, encuentra el Despacho mérito suficiente para abrir formalmente el Proceso de Responsabilidad Fiscal.

El Proceso de Responsabilidad Fiscal es una actuación eminentemente administrativa. La Ley 610 de 2000, en su artículo 1º, define el proceso de responsabilidad fiscal *"como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado"*.

Esta definición y el desarrollo jurisprudencial destacan la esencia administrativa del proceso de responsabilidad fiscal y su carácter patrimonial y resarcitorio, y dentro del contexto de la gestión fiscal, cuyo ejercicio, como marco de la conducta dañina, determina el alcance del estatuto de responsabilidad fiscal (Sentencia SU 620-96; C-189-98, C-840-01).


La misma Ley 610 de 2000, en su artículo 4º, señala que la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal o de

Página 6 | 20

Aprobado 18 de febrero de 2020 **COPIA CONTROLADA**

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Página 6 de 20

	REGISTRO AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal (modificado por el artículo 124 del Decreto-Ley 403 de 2020).

De la misma manera, advierte que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

La norma reitera el carácter patrimonial y resarcitorio de la acción fiscal, en el sentido de que mediante la misma se obtenga la reparación patrimonial efectiva que indemnice el daño o deterioro, producido sobre el patrimonio público dentro del ámbito de la gestión fiscal. (Sentencias C-374/1995, C-540/1997, C-127/2002).

Uno de los objetivos primordiales del proceso que se inicia, es el de determinar y establecer si existe o no responsabilidad fiscal y establecer la cuantía de la misma.

Para determinar la responsabilidad fiscal, se debe tener en cuenta lo aducido en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000 (modificado por el artículo 125 del Decreto-Ley 403 de 2020), sobre la responsabilidad fiscal y sus elementos integradores:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado..
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Para efectos de la estructuración de la responsabilidad fiscal, se requiere de la existencia de una conducta, activa u omisiva, dolosa o gravemente culposa, por parte de un servidor público o un particular, según el caso, que en el ejercicio de la Gestión Fiscal, produzca un daño sobre fondos o bienes públicos, y que entre una y otro exista una relación de causalidad.


Así las cosas, se apertura el proceso de responsabilidad fiscal, dentro del cual, se procederá a determinar probatoriamente, la existencia de estos tres elementos constitutivos de responsabilidad.

La competencia del órgano fiscalizador recae directamente en la Contraloría Departamental del Tolima, por tratarse de un sujeto de control del Departamento, ya que el municipio de Chaparral-Tolima, se encuentra subordinado fiscalmente al control y vigilancia de este órgano de control.

La ocurrencia de la conducta y la afectación al patrimonio estatal que se evalúa, por la cual se inicia el proceso de responsabilidad fiscal 112-032-020, se encuentra soportada en el hallazgo 24 del 18 de agosto de 2020, suscrito por la Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, según memorando CDT-RM-2020-00002529 del 21 de agosto de 2020.

En virtud de lo anterior, teniendo en cuenta el material probatorio recaudado, será necesario entonces hacer un recuento de los documentos allegados para precisar el alcance de la conducta desplegada por los presuntos responsables fiscales y tener la seguridad o certeza de que estamos frente a un eventual daño patrimonial.

Se indica en el hallazgo que el reproche fiscal cuestionado; es decir, el presunto daño patrimonial causado al municipio de Chaparral-Tolima, obedece a que durante las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019, la administración municipal, autorizo el pago de un seguro de vida a favor de unos servidores públicos del referido Municipio, entre ellos, funcionarios en provisionalidad, sindicalizados y trabajadores oficiales, desatendiendo las


	REGISTRO		
	AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

previsiones de orden legal que prohíben este tipo de erogaciones. Se menciona que la Alcaldía Municipal, canceló por dicho concepto a la Aseguradora Solidaria de Colombia, la suma de \$12.560.000.00 y a la Aseguradora Allianz Seguros de Vida S.A, el valor de \$ 4.362.053.00, según contratos 115 de 2016, 126 de 2017, 125 de 2018 y 144 de 2019; esto es, contraviniendo los artículos 68 y 177 de la ley 136 de 1994 y el artículo 87 de la Ley 617 de 2000; causándose un detrimento en general por la suma de \$16.922.053.00.

En el presente caso, para aclarar un poco la situación planteada, deberá tenerse en cuenta: Conforme al manual específico de funciones y competencias laborales establecido en la administración municipal de Chaparral-Tolima, según Resolución 000301 del 14 de julio de 2003, expedida por el Alcalde del momento, entre otras obligaciones, corresponde al Alcalde Municipal = **1-** Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de las prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; **2-** Ordenar los gastos y celebrar contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando la ley; **3-** Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración. **Y** dentro de las obligaciones acordadas para el Secretario General y de Gobierno, entre otras, tenemos: **1-** Responder por las consecuencias financieras derivadas de errores u omisiones en la información que produce para toma de decisiones. **2-** Es responsable por las decisiones que toma en su área relacionadas con aspectos financieros (contratos, multas, sanciones, etc).

La situación expuesta en el hallazgo, sugiere el adelantamiento de un proceso de responsabilidad fiscal para establecer si los servidores públicos que resultan involucrados en el pago de un seguro de vida durante las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019, a favor de unos servidores públicos del municipio de Chaparral-Tolima, entre ellos, funcionarios en provisionalidad, sindicalizados y trabajadores oficiales sindicalizados, incurrieron en una conducta omisiva y una gestión fiscal antieconómica en contravía con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, que establece: *Artículo 3°. "Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".*

De otro lado, ha de indicarse lo siguiente: Los artículos 68 y 177 de la ley 136 de 1994 y el artículo 87 de la Ley 617 de 2000, establecen: *"ARTÍCULO 68. SEGUROS DE VIDA Y DE SALUD. Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde. Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este artículo. Sólo los concejales, que concurren ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito. La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas, excluirá de los derechos de honorarios y seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional. PARÁGRAFO. El pago de la primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio".*

	REGISTRO		
	AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

"ARTÍCULO 177. SALARIOS, PRESTACIONES Y SEGUROS. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio. La asignación mensual de los personeros, será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde. Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo".

"ARTICULO 87. SEGURO DE VIDA PARA LOS ALCALDES. Los alcaldes tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos a un seguro de vida. Para tal efecto, el Concejo autorizará al alcalde para que contrate con una compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo. El pago de las primas estará a cargo del Municipio o Distrito".

Sobre el particular, como antecedente administrativo fiscal (no precedente jurisprudencial), se advierte que la Contraloría General de Antioquia, mediante AUTO No. 066 POR MEDIO DEL CUAL SE DICTA FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL EN PRF 068-2009 – CAICEDO–ANTIOQUIA / Medellín, 4 de octubre de 2013, en uno de sus apartes señaló: "(.....) Se observó que la entidad canceló a la Previsora S.A. la suma de \$ 6'913.193 por concepto de póliza de seguros de vida de los servidores municipales, contraviniendo los Artículos 68 y 177 de la ley 136 de 1994 y el artículo 87 de la Ley 617 de 2000, acerca de que únicamente autorizan el pago de seguros de vida para concejales, alcaldes y personeros, por lo cual no es procedente reconocer este beneficio a los demás empleados de la administración municipal, lo cual se constituye en un presunto detrimento patrimonial. (.....) El daño patrimonial es evidente, la conducta de los hoy llamados a este proceso obedeció al precepto subjetivo de la culpa grave, de la forma que se detalla en el artículo 63 del Código Civil, porque los recursos de la administración pública son efectivamente un negocio ajeno, y la decisión adoptada mermó en una suma líquida determinada, el erario municipal y existe un nexo de causalidad entre el daño y la conducta, a través de un elemento de engrane que resulta ser la capacidad como gestores fiscales que generan el daño, en concordancia lo establecen los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000. (....)"


De igual forma, se tiene que el CONSEJO DE ESTADO-SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL - Consejero Ponente: EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ - Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) / Rad. No.: 11001-03-06-000-2017-00096-00(2344), sostuvo. Concepto Sala de Consulta C.E. 00096 de 2017:

SERVIDORES PÚBLICOS – Sujeción al principio de legalidad / SEGURO DE VIDA COLECTIVO EN FAVOR DE EMPLEADOS DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE – Inexistencia de norma legal que lo autorice. El amparo del riesgo de muerte de los servidores públicos otorgado por los artículos 34 y 35 del Decreto Ley 3135 de 1968, fue derogado de manera expresa y quedó a cargo del Sistema de Seguridad Social Integral creado por la Ley 100 de 1993, de manera que no resulta viable jurídicamente que el Ministerio de Transporte adquiera un seguro de vida colectivo para amparar a sus servidores públicos, dado que no existe una norma que lo autorice expresamente a efectuar la contratación de dicho seguro como un beneficio adicional a las prestaciones cubiertas por la mencionada Ley 100. El Ministerio de Transporte necesitaría una norma legal que le confirjera la facultad para adquirir tal seguro. Al no existir una norma habilitante en ese sentido, es claro que el Ministerio no lo puede hacer, so pena de infringir el principio de legalidad de las actuaciones administrativas, según el cual los servidores públicos deben basar siempre sus actuaciones administrativas en normas jurídicas que les permitan realizarlas.

SEGURO DE VIDA COLECTIVO EN FAVOR DE EMPLEADOS – Derogatoria. El artículo 289 del Código Sustantivo del Trabajo se aplicaba a los trabajadores particulares y se observa que la consulta se dirige a plantear si es procedente o no que el Ministerio de Transporte


contrate una póliza de seguro de vida colectivo en favor de los servidores públicos del Ministerio y sus familias. En consecuencia, es preciso referirse a la normatividad aplicable a los servidores públicos, la cual se establecía en el Decreto Ley 3135 de 1968. En efecto, el Decreto Ley 3135 de 1968, "Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales", establecía en los artículos 34 y 35 el seguro por muerte para dichos servidores. (...) Los citados artículos 34 y 35 fueron derogados expresamente por el artículo 98 del Decreto Ley 1295 de 1994, "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales". En consecuencia, en el caso de los servidores públicos, estas normas referentes al seguro por muerte fueron derogadas de manera expresa, no tácita como sucedió con la norma aplicable a los trabajadores particulares, conforme lo explicaron la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en las aludidas sentencias. Sin embargo, el riesgo de muerte, como también lo expresaron las mencionadas Cortes, fue asumido por el Sistema de Seguridad Social Integral establecido por la Ley 100 de 1993 y por consiguiente, al estar los servidores públicos afiliados a dicho Sistema se encuentran amparados por las prestaciones de este. (...) La Sala observa que el denominado "seguro de vida colectivo" que cubría el riesgo de muerte para los trabajadores particulares (derogado tácitamente) y el llamado "seguro por muerte" que cubría a los servidores públicos (derogado expresamente), en la actualidad se encuentran comprendidos dentro de la regulación del Sistema de Seguridad Social Integral. Uno de los derechos derivados de la seguridad social es el derecho a la pensión que permite al trabajador que se ha retirado de la actividad laboral, mantener ciertos ingresos para su sustento y el de su familia, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el ordenamiento legal. El derecho a la pensión tiene como finalidad garantizar la vida digna de quienes han puesto al servicio de la sociedad o del Estado su fuerza de trabajo y cotizado en los términos exigidos por la ley. Conforme se ha indicado, el riesgo de muerte de los trabajadores colombianos se cubre a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, a través de la pensión de sobrevivientes que sustituyó a la prestación social denominada "seguro de vida colectivo" para los trabajadores particulares y "seguro por muerte" para los servidores públicos. (...) En el caso de la presente consulta, puede destacarse que el riesgo de muerte se cubre en favor de las personas que dependían económicamente del trabajador particular o del servidor público, pues estas sustituyen a la persona que disfrutaba de la pensión o que tenía derecho a su reconocimiento. La pensión de sobrevivientes se causa por el fallecimiento de origen común o natural, de quien es activo económicamente y se encuentra afiliado al Sistema General de Pensiones o ya se encuentra pensionado por vejez o invalidez, y tiene como finalidad apoyar económicamente a su grupo familiar. (...) Aunado a lo anterior, el riesgo de muerte también está cubierto por la indemnización sustitutiva y la devolución de saldos, consagradas en la Ley 100 de 1993. En efecto, de no configurarse las situaciones establecidas para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes tanto en el régimen solidario de prima media con prestación definida -artículos 46 a 48 ibídem- como en el régimen de ahorro individual con solidaridad -artículos 73 a 77 ibídem-, se contempla el derecho en el primero, de otorgamiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes y en el segundo, de la devolución de saldos, en los términos consagrados en los artículos 49 y 78, respectivamente, de la Ley 100 de 1993

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO. El principio de legalidad del gasto consiste fundamentalmente en que no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado previamente por el Congreso mediante ley, por las Asambleas departamentales mediante Ordenanza o por los Concejos distritales o municipales mediante Acuerdo, y solo hasta el monto máximo autorizado. Este principio constitucional se deriva de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 11, 345, 346 y 347 de la Carta y se encuentra desarrollado en el artículo 38, y normas concordantes, del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto. Este artículo se refiere a las

	REGISTRO AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

fuentes de los gastos que pueden incorporarse en la "Ley de Apropriaciones" (lo que se ha denominado también "títulos presupuestales"). (...) En la consulta se pregunta si la contratación del seguro de vida colectivo podría hacerse a través de los llamados "gastos de funcionamiento", pero se observa claramente que si no existe la facultad legal para decretar dicha erogación no se puede afectar el rubro de tales gastos, pues ello iría contra el principio de la legalidad del gasto, conforme ha quedado expuesto. Así se invoque que se trata de una "protección especial" dentro de los programas de bienestar social del organismo, ello no habilita al Ministerio para contratar un seguro de vida colectivo para los servidores públicos y sus familias, por cuanto dichos programas no comprenden la contratación de tal clase de seguro y no pueden suplir las coberturas prestacionales del régimen general de pensiones y del régimen general de riesgos laborales, otorgadas por los fondos de pensiones y las administradoras de riesgos laborales, respectivamente, entre otras entidades. (...) Al no estar asignada al Ministerio de Transporte la función de contratar un seguro de vida colectivo en favor de sus empleados públicos y sus familias, mal podría este hacerlo a través de los gastos de funcionamiento, por cuanto actuaría en contradicción con la definición citada y violaría el principio de legalidad del gasto. En conclusión, no es viable jurídicamente que el Ministerio de Transporte contrate el referido seguro con cargo a la partida presupuestal de gastos de funcionamiento.

PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL EN ENTIDADES PÚBLICAS – No puede incluir la contratación de un seguro de vida colectivo. [Se] inquiriere si es viable que el Ministerio de Transporte adquiera un seguro de vida colectivo como protección especial a través de dichos programas. En primer lugar, se debe observar que la contratación de tal seguro significaría la creación de un beneficio adicional a las prestaciones sociales por el riesgo de muerte, establecidas por el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993, conforme quedó explicado, y tal conducta se encuentra prohibida en forma tajante, por el artículo 19 de la Ley 1815 de 2016 referente al Presupuesto General de la Nación para el presente año 2017. En efecto, dicho artículo de la normativa presupuestal actual prohíbe que los programas de bienestar social de las entidades públicas sean utilizados para crear o incrementar ingresos laborales, entre otros, las prestaciones sociales, de los servidores públicos. Dispone lo siguiente: "Artículo 19. Los recursos destinados a programas de capacitación y bienestar social no pueden tener por objeto crear o incrementar salarios, bonificaciones, sobresueldos, primas, prestaciones sociales, remuneraciones extralegales o estímulos pecuniarios ocasionales que la ley no haya establecido para los servidores públicos, ni servir para otorgar beneficios directos en dinero o en especie. (...)" En consecuencia, se advierte que los programas de bienestar social del Ministerio de Transporte no pueden crear la prestación social de un seguro de vida colectivo, pues además de no existir una norma legal que autorice o habilite al organismo para crearla, se encuentra antes bien, una prohibición para su creación, en la citada norma presupuestal. Ahora bien, los programas de bienestar social están contemplados dentro de la normativa legal del sistema de estímulos para los servidores públicos. (...) Por su parte, el artículo 20 del mismo decreto ley dispone cómo se organizan los programas de bienestar social y cuáles son sus orientaciones generales que se refieren fundamentalmente a favorecer el desarrollo integral del empleado, mejorar su nivel de vida y el de su familia y elevar su identificación con el servicio que presta la entidad, pero en ningún momento se alude al otorgamiento de seguros. (...) El artículo 2.2.10.3 del Decreto 1083 de 2015 es categórico en disponer que los programas de bienestar social destinados a la protección y servicios sociales, no pueden suplir las responsabilidades legales de los fondos de pensiones y las administradoras de riesgos laborales, entre otras entidades, de manera que no se puede establecer a través de dichos programas, la contratación por parte de una entidad pública de un seguro de vida que cubra a sus servidores públicos, pues tal riesgo se encuentra asumido por el Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Riesgos Laborales, de acuerdo con lo

	REGISTRO AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

explicado. FUENTE FORMAL: DECRETO 1567 DE 1998 / DECRETO 1083 DE 2015 - ARTICULO 2.2.10.3

La ausencia actual de un mecanismo jurídico para contratar el mencionado seguro de vida colectivo. La consulta formula la tercera pregunta, ante el evento de las dos primeras respuestas negativas, referente a cuál sería el mecanismo jurídico para que el Ministerio de Transporte contratara el referido seguro de vida colectivo y bajo cuál rubro presupuestal. Al respecto, la respuesta es clara en el sentido de que en la actualidad no existe un mecanismo jurídico por ausencia de una norma legal habilitante, lo cual se explica por la asunción del riesgo de muerte por el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993. Por consiguiente, no hay un rubro presupuestal de gasto que pueda afectarse para tal contratación. (...).

En este orden de ideas, frente a este hecho, el Despacho aclara que dicho elemento (daño patrimonial al Estado), fue definido expresamente en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y mediante el pronunciamiento de la Contraloría General de la Nación, el 14 de Marzo de 2001, con el concepto OJ 0845 – 01, en los siguientes términos: "ARTICULO 6º."Daño patrimonial al Estado (modificado por el artículo 126 del Decreto-Ley 403 de 2020). Para efectos de esta Ley se entiende por daño patrimonial al Estado la **lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o a los intereses patrimoniales del Estado,** producidos 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 objeto funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías". (Subrayado y negrilla fuera de texto). Agrega la disposición que dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

Este precepto legal, tiene un carácter enunciativo, pues incluye dentro del concepto de daño, los perjuicios, definidos como la ganancia lícita que deja de obtenerse, o gastos que se ocasionen por acto u omisión de otro y que éste debe indemnizar, a más del daño o detrimento material causado por modo directo que pueda sufrir la Nación o el establecimiento público.


El Consejo de Estado, según fallo con radicación número 68001-23-31-000-2010-00706-01 de fecha 16 de marzo de 2017, en uno de sus apartes señaló: "(...) *Es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable y ha manifestado en diferentes oportunidades que la responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria y, por lo tanto, es independiente y autónoma, distinta de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por la misma conducta, pues lo que en el proceso de responsabilidad fiscal se discute es el daño patrimonial que se causa a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas atribuibles a un servidor público o persona que maneje dichos dineros, lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en que se declare responsable fiscalmente a una persona.* (Resaltado nuestro). Se trae a colación en dicho fallo, la sentencia de la Corte Constitucional C-840 de 2001, para indicar: "*La misma Corporación, frente a la estimación del daño, sostuvo lo siguiente: "... destaca el artículo 4 el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. (...)*". Así las cosas, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a

Página 12 | 20

Aprobado 18 de febrero de 2020 COPIA CONTROLADA

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Página 12 de 20

	REGISTRO AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa". Y se precisa también: con respecto al daño, esta Corporación ha sostenido: "Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio".

Por otra parte, debe mencionarse que los servidores públicos se encuentran conformados por empleados públicos, trabajadores oficiales y miembros de las corporaciones; servidores que tienen grandes diferencias en su regulación jurídica individual y colectiva. Y en ese sentido vale la pena señalar que en lo que atañe a los trabajadores oficiales, quienes que se vinculan a la administración bajo contrato laboral, como lo establece el Consejo de Estado (2015) en Sentencia 02762 del 16 de julio de 2015, en donde dispuso: "Como es sabido, la vinculación del empleado público y del trabajador oficial es diferente. El primero, se ata a la administración mediante una modalidad legal o reglamentaria que involucra un régimen previamente establecido en la ley y que regula el ingreso, la permanencia, el ascenso y el retiro, lo cual se concreta con el nombramiento y la posesión. El trabajador oficial por su parte se vincula mediante un contrato de trabajo que se regula a través de sus cláusulas convencionales (...)"

Así mismo, en lo que tiene que ver con derecho colectivo de los trabajadores oficiales el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 3, dispone: "El presente Código regula las relaciones de derecho individual del Trabajo de carácter particular, y las de derecho colectivo del Trabajo, oficiales y particulares."

De acuerdo a lo anterior, las organizaciones sindicales de **trabajadores oficiales** tienen facultades tan amplias como las que ostentan los trabajadores particulares, de conformidad con el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, que estipula: "Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, **pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga.**" (Subrayado fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo citado, encontramos que los trabajadores oficiales se encuentran facultados para suscribir convenciones colectivas, como lo ha respaldado la doctrina en aquella materia: *La condición de trabajador oficial implica el libre ejercicio del derecho a la asociación sindical, es decir, tener la posibilidad de conformar organizaciones sindicales de todas las clases y niveles, presentar pliego de peticiones, negociar y suscribir convenciones colectivas de trabajo, tener las diversas clases de fuero sindical (...).* (Guarín Duran, 2016)

Por su parte el autor Villegas Arbeláez: "Adviértase que, por su propia naturaleza y objeto, por definición legal, es obvio decir que la convención o contrato colectivo se aplica al vínculo contractual puesto que la convención es para fijar condiciones que regirán los contratos de trabajo. (...) El Contrato Sindical, como su nombre lo indica, solo procede dentro del vínculo laboral contractual de los **trabajadores privados y trabajadores oficiales**. Por ello dice la norma que los contratos sindicales se rigen por las normas del contrato individual del trabajo." (Villegas Arbeláez, 2014)


De acuerdo a lo anterior, los sindicatos de trabajadores oficiales, tienen las atribuciones del Código Sustantivo del Trabajo para negociar y suscribir convenciones colectivas, en contraste con los empleados públicos, quienes tienen las limitaciones dispuestas en el Decreto 160 de 2014.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente revisar si existe una convención colectiva, la cual obligue a la administración a realizar dichos pagos, así como la calidad del servidor público a quienes se les pago dicho seguro, para que posterior a realizar un análisis jurídico, se determine el daño patrimonial.

En este sentido, en desarrollo del proceso que se adelante, tendrá que revisarse la gestión fiscal desplegada en su momento tanto por el señor Alcalde Municipal, como por el Secretario General y de Gobierno, para determinar si fueron ajenos a la responsabilidad asumida y actuaron en contravía de los fines del Estado, teniendo en cuenta, como ya se ha indicado en otras actuaciones que el concepto de la gestión fiscal, requiere a más de la simple disponibilidad material que tienen los servidores públicos sobre el patrimonio público para el cumplimiento de sus funciones (o los particulares, según el caso, cuando administran o custodian dicho patrimonio), tener una disponibilidad o titularidad jurídica sobre los mismos, esto es, que el sujeto tenga la capacidad funcional o contractual de ejercer actos de gestión fiscal sobre ese patrimonio; esto es, si carece de dicha titularidad jurídica, no tiene mando o decisión de disponibilidad sobre los fondos o bienes públicos (así tenga la disponibilidad material), no habría gestión fiscal, y por lo tanto no habría responsabilidad fiscal, sino patrimonial, lo cual obligaría a que la reparación se surtiera por otra vía diversa.

En virtud de lo anterior, los titulares de los referidos cargos, serían los llamados a responder eventualmente ante una investigación de tipo fiscal, previo adelantamiento del proceso respectivo donde se les garantice el debido proceso y derecho a la defensa, teniendo en cuenta que un manual de funciones está elaborado en la administración pública para que el servidor público ejerza debidamente el cargo para el cual fue nombrado. Al respecto, el artículo 122 de la CN, consagra: *"No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. (...)";* esto es, la función descrita y encomendada tanto al Alcalde Municipal, como al Secretario General y de Gobierno, permite inferir que de su actuar se desprende una relación directa por cuanto tenían la disponibilidad, titularidad jurídica y capacidad funcional para ejercer actos de gestión fiscal sobre el patrimonio público que resulta afectado, dado que se dispuso de unos recursos que tenían bajo su responsabilidad sin contar aparentemente con la viabilidad legal que los habilitara para proceder con la contratación de las pólizas o seguros de vida a favor de los servidores públicos de la administración municipal, tal y como se indica en el hallazgo.

Frente a la situación expuesta, será necesario señalar también que el **artículo 119** de la Ley 1474 de 2011, establece: *"En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial".*

	REGISTRO AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

Analizada entonces la situación descrita; esto es, la obligación legal y funcional expuesta, es evidente la existencia de hechos irregulares que presumen una responsabilidad fiscal, al existir indicios serios del daño patrimonial al estado y de sus posibles autores.

De otra parte, habrá de tenerse en cuenta que como el proceso de responsabilidad fiscal que se adelanta debe contar con el material probatorio suficiente que le permita tomar las decisiones que en derecho corresponda y en vista de que deben reunirse más elementos de juicio necesarios para dar claridad a la situación presentada, será indispensable insistir en el aporte de los documentos y demás pruebas a que hubiere lugar y que se consideran necesarias para motivar una decisión de fondo. Lo anterior, con fundamento en los artículo 22 y siguientes de la Ley 610 de 2000, en concordancia con las disposiciones pertinentes de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso.

Dado que el objeto de las pruebas ordenadas en un proceso es el de establecer los hechos ocurridos, y ya que el fin de la misma está dirigido a crear certeza en el fallador del asunto, es necesario estudiar, lo referido a la conducencia, pertinencia y utilidad de la prueba con miras a que dentro del proceso obren sólo aquellas que resulten idóneas y necesarias, que tengan aptitud de probar y esclarecer aquello que se quiere resolver, que se refieran a los hechos del proceso y que respeten el principio de economía procesal.

Así las cosas, tenemos que la conducencia¹ hace relación a la idoneidad legal de la prueba, ya que existen elementos probatorios que por prescripción de la misma ley no son posibles utilizar, a pesar de la libertad probatoria, para ciertos asuntos.

La pertinencia² por su parte, se refiere a que la prueba a decretar verse sobre los hechos del proceso, y en especial sobre los determinados en esa petición. De la misma forma que en nuestras conversaciones diarias, las dirigimos sobre un mismo asunto, con el objeto de que sea posible lógica y materialmente la comunicación, de la misma forma, las pruebas que informan una actuación procesal, deben dirigirse a los mismos hechos del proceso.


La utilidad de la prueba tiene que ver con *"...el aporte que puede llevar al proceso para cumplir el fin de crear certeza de los hechos en el ánimo del funcionario judicial, en otros términos, el poder enriquecedor del convencimiento del juez que determinada prueba conlleva"*³

Es decir, que los elementos aducidos al proceso con la intención de demostrar cierta circunstancia, deben tener la vocación de servir para el fin concebido, tal como es el caso de llevar convencimiento al funcionario fallador; pero cuando dicha prueba no es útil para brindar claridad a la materia entonces se torna superflua. Así: *"...la prueba es inútil cuando sobra, por no ser idónea, no en sí misma, sino con relación a la utilidad que le debe prestar al proceso, ya que este solo puede recaudar las pruebas necesarias para el pronunciamiento del fallo. Si nos valiéramos de una metáfora, podríamos decir que el*

¹ El maestro Jairo Parra ha definido la conducencia como: *"...la idoneidad legal que tiene una prueba para demostrar determinado hecho. Supone que no exista una norma legal que prohíba el empleo del medio para demostrar un hecho determinado. El sistema de la prueba legal, de otra parte, supone que el medio que se emplea, para demostrar el hecho, está consagrado en la ley. La conducencia es una comparación entre el medio probatorio y la ley, a fin de saber, si el hecho se puede demostrar en el proceso, con el empleo de ese medio probatorio"* (PARRA QUIJANO, Jairo, manual de Derecho Probatorio-Quinta Edición, Librería Ediciones del Profesional Ltda., Bogotá-Colombia, Pág. 153).

² La dogmática jurídica la define como *"...la adecuación entre los hechos que se pretenden llevar al proceso y los hechos que son tema de la prueba en éste. En otras palabras, es la relación de facto entre los hechos que se pretenden demostrar y el tema del proceso. Así, como en nuestra vida diaria, al estar conversando con una persona sobre un determinado tema, consideramos bienvenidos a los que quieren hablar sobre lo mismo y predicamos la impertinencia de quienes introducen conversaciones sobre otros temas, exactamente lo mismo sucede en el proceso"* (PARRA QUIJANO, Jairo, manual de Derecho Probatorio-Quinta Edición, Librería Ediciones del Profesional Ltda., Bogotá-Colombia, Págs. 153-154).

³ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, Procedimiento Civil-Pruebas, Ed. Dupre Editores, Bogotá D.C., 2001, Pág. 59-60.

	REGISTRO		
	AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

proceso debe consumir las pruebas que le sean absolutamente necesarias para pronunciar el fallo y que no puede darse el lujo de recaudar pruebas que sobren, superfluas, redundantes o corroborantes, cuando esto no sea absolutamente necesario"⁴

Entonces, la utilidad de la prueba compromete no sólo la certeza del fallador sino también los principios de la función pública, ya que ambos concurren en la idea de la eficacia, economía y celeridad, principios que buscan la realización de una administración ágil y transparente en la resolución de los asuntos sometidos a su consideración, motivo por el cual, la práctica de pruebas de hechos que se encuentren esclarecidos dentro del proceso, o de pruebas que tiendan a demostrar un mismo hecho, por la redundancia establecida, resultan superfluas frente a los intereses de la búsqueda de la verdad y eficacia que deben componer la administración pública.

Así entonces, para el desarrollo de este proceso se tendrán como pruebas las aportadas con el hallazgo fiscal número 24 del 18 de agosto de 2020 y decrétese de oficio la práctica de las siguientes, por ser conducentes, pertinentes y útiles:


- **Oficiar** a la Alcaldía Municipal de Chaparral, para que nos allegue con destino al proceso de responsabilidad fiscal radicado bajo el número 112-032-020, la siguiente información: **1)**- Fotocopia de las Pólizas de Manejo Sector Oficial adquiridas por el municipio de Chaparral, durante las vigencias 2016, 2017 y 2018, o las que hicieron su veces, con sus respectivos anexos. **2)**- Fotocopia de la Convención Colectiva de Trabajadores, vigente para los años 2016, 2017, 2018 y 2019, discriminado la relación de empleados que pertenecen a la organización sindical por su forma de vinculación con la administración; esto es, cuales son de carrera administrativa, cuales están en provisionalidad y cuales son trabajadores oficiales. Lo anterior, con fundamento en el artículo 10 de la Ley 610 de 2000. *Policía judicial. Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial. Para este efecto, además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, tendrán las siguientes: "(...). 3. Solicitar información a entidades oficiales o particulares en procura de datos que interesen para solicitar la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal o para las indagaciones o investigaciones en trámite, inclusive para lograr la identificación de bienes de las personas comprometidas en los hechos generadores de daño patrimonial al Estado, sin que al respecto les sea oponible reserva alguna. (...)*".
Dirección: Carrera 9 No 9-02 Esquina-Edificio Alcaldía Chaparral / despacho@chaparral-tolima.gov.co planeación@chaparral-tolima.gov.co

DECRETO DE MEDIDAS CAUTELARES

Se decretarán las medidas cautelares a que haya lugar, conformando cuadernos separados, incluyendo la solicitud e información sobre los bienes, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 610 de 2000.

VINCULACIÓN AL GARANTE

En el proceso de responsabilidad fiscal, cuando el presunto responsable, el bien o el contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentra amparado por una póliza, se vinculará a la Compañía de Seguros en calidad de tercero civilmente responsable, garante, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del

	REGISTRO AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella (Artículo 44 Ley 610 de 2000).

En este caso, se advierte, que se vinculará a la siguiente compañía de seguros en su condición de tercero civilmente responsable-garante, para la época de los hechos que se investigan, quien una vez enterada podrá hacer valer su derecho a la defensa, contradicción y debido proceso que le asiste en el transcurso de las diferentes diligencias que se adelantarán dentro de la presente actuación: Compañía de Seguros **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, distinguida con el NIT 860.524.654-6, quien el día 06 de agosto de 2018, expidió a favor del municipio de Chaparral-Tolima, la póliza seguro manejo sector oficial número 480-64-994000000657, con vigencia del 27-08-18 al 27-08-19, amparando allí los fallos con responsabilidad y por un monto asegurado de \$20.000.000.00.

Respecto al caso particular del tercero civilmente responsable, garante, que se vincula es necesario hacer las siguientes precisiones: Son pólizas que amparan de manera general las operaciones que lleve a cabo el asegurado en el desarrollo de las actividades que le son inherentes en el giro normal de sus negocios; para las entidades oficiales, ampara a los organismos contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes, causados por los servidores públicos en el ejercicio de las labores desarrolladas o acordadas siempre y cuando el hecho sea cometido dentro de la vigencia de la respectiva póliza.

Con base en lo dicho, para que una pérdida sufrida por el asegurado genere una obligación indemnizatoria a cargo de la aseguradora (es decir, que sea considerada como siniestro), se requiere un acto o infracción cometido por el servidor público vinculado a la administración municipal, que debe presentarse durante la vigencia de la póliza, hecho que presuntamente aconteció para el citado caso, dado que el señor Alcalde de la época Humberto Buenaventura Lasso y el señor Secretario General y de Gobierno de la época Edwin Leonardo Avilés García, resultan amparados por dicha póliza y fueron en principio negligentes en el ejercicio de sus funciones. En la práctica, es la entidad pública la que toma esta póliza para proteger su patrimonio por las pérdidas producidas por sus empleados. Las pólizas utilizadas en el mercado cubren tanto la comisión de actos delictuosos por parte de los empleados como los alcances y fallos de responsabilidad fiscal.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Avocar conocimiento de la presente diligencia de responsabilidad fiscal radicada bajo el número 112-032-020, ante la Administración Municipal de Chaparral-Tolima, distinguida con el NIT 800.100.053-1.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar la apertura formal del Proceso de Responsabilidad Fiscal No 112-032-020, ante la Administración Municipal de Chaparral-Tolima, distinguida con el NIT 800.100.053-1, radicada bajo el No. 112-032-020, cuyo representante legal es el señor Humberto Fernando Arce Hernández - Alcalde.


ARTÍCULO TERCERO: Vincular como presuntos responsables fiscales a los siguientes servidores públicos para la época de los hechos, señores: **HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO**, identificado con la C.C No 5.886.577 de Chaparral, en su condición de Alcalde; y **EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA**, identificado con la C.C No 1.032.380.889 de

Página 17 | 20

Aprobado 18 de febrero de 2020 **COPIA CONTROLADA**

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Página 17 de 20

	REGISTRO		
	AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

Bogotá, en su calidad de Secretario General y de Gobierno; **por el presunto daño patrimonial** ocasionado al municipio de Chaparral-Tolima, en la suma de Dieciséis Millones Novecientos Veintidós Mil Cincuenta y Tres Pesos M/CTE (**\$16.922.053.00**), teniendo en cuenta las razones expuestas en precedencia.

ARTÍCULO CUARTO: Vincular como tercero civilmente responsable, garante, por las razones expuestas, a la siguiente compañía de seguros de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000: **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, distinguida con el NIT 860.524.654-6, quien el día 06 de agosto de 2018, expidió a favor del municipio de Chaparral-Tolima, la póliza seguro manejo sector oficial número 480-64-994000000657, con vigencia del 27-08-18 al 27-08-19, amparando allí los fallos con responsabilidad y por un monto asegurado de \$20.000.000.00; **COMUNICÁNDOLE** el presente auto de apertura por intermedio de su representante legal o apoderado al lugar de domicilio indicado y **enterándola** que contra el mismo no procede recurso alguno, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 610 de 2000. Dirección: Carrera 4 D # 35 – 39 de Ibagué.

ARTÍCULO QUINTO: Comunicar al representante legal de la Administración Municipal de Chaparral-Tolima, sobre la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal, remitiendo copia de la presente providencia, para que se surta el trámite establecido en el Título II Capítulo X numeral 4 del Plan General de Contabilidad Pública. Dirección: Carrera 9 No 9-02 Esquina–Edificio Alcaldía Chaparral / despacho@chaparral-tolima.gov.co

ARTÍCULO SEXTO: Decretar las medidas cautelares a que haya lugar, conformando cuadernos separados, incluyendo la solicitud e información sobre los bienes, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Conforme al artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con el artículo 4 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, notificar personalmente a los señores que se relacionan a continuación, haciéndoles saber que contra este Auto no procede recurso alguno según las indicaciones del artículo 40 Ley 610 de 2000.

Nombre	HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO
Cédula	5.886.577 de Chaparral
Cargo	Alcalde Municipal – época de los hechos
Dirección	Calle 11 No 7-39 Chaparral

Nombre	EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA
Cédula	1.032.380.889 de Bogotá
Cargo	Secretario General y de Gobierno – época hechos
Dirección	Manzana 7 Casa 7 Barrio Castañal de Chaparral


ARTÍCULO OCTAVO: Una vez notificados del contenido de la presente providencia, ejercerán su derecho a ser escuchados en Versión Libre y Espontánea, en los términos del presente artículo, conforme a lo estatuido en el artículo 42 de la Ley 610 de 2001, los señores **HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO**, identificado con la C.C No 5.886.577 de Chaparral y **EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA**, identificado con la C.C No 1.032.380.889 de Bogotá; **versión que** teniendo en cuenta la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con el artículo 4

Página 18 | 20

Aprobado 18 de febrero de 2020 COPIA CONTROLADA

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Página 18 de 20

	REGISTRO AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-014	Versión: 02

del Decreto Ley 491 de 2020, **deberá ser rendida preferiblemente por escrito**, la cual consiste en el derecho que le asiste al presunto responsable de los hechos materia de investigación de ser escuchado por parte del funcionario investigador, donde indicará si conoce los hechos materia de investigación, hará un relato de los mismos, con las explicaciones que considere pertinentes, solicitará y aportará las pruebas que considere conducentes, podrá controvertir las que se alleguen en su contra y ejercer a plenitud el derecho de defensa. **Documento que se deberá radicado dentro de los 15 días siguientes a la notificación del presente Auto**, en la Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima, ubicada en la calle 11 entre carrera 2 y 3 frente al Hotel Ambalá de la ciudad de Ibagué o de manera virtual-pdf, a través de correo: secretaria.general@contraloriatolima.gov.co, referenciando el proceso de responsabilidad fiscal, debidamente firmado, con nombre completo, número de cédula, indicación del correo electrónico y dirección física.

De conformidad con el artículo 42 de la Ley 610 de 2000 (modificado por el artículo 136 del Decreto Ley 403 de 2020), el presunto responsable fiscal también podrá remitir su versión libre por cualquier medio de audio o audiovisual, siempre que ofrezca legibilidad y seguridad para el registro de lo actuado. La pandemia del COVID 19 nos ha llevado a optimar medidas preventivas que conlleven a un escaso contacto entre las personas, sin embargo, si finalmente el presunto responsable fiscal decide rendir su versión libre y espontánea de forma directa ante el funcionario investigador, deberá advertirlo al correo electrónico secretaria.general@contraloriatolima.gov.co, dentro de los 15 días siguientes a la notificación del presente Auto, para que se cite y fije fecha de la respectiva diligencia, mediante plataforma virtual. Igualmente, se le comunica que podrá ser asistido por un profesional del derecho si así lo estiman conveniente, advirtiéndoles que en el evento de la no presentación de la versión indicada, se procederá a la designación de un apoderado de oficio según las previsiones del artículo 43 de la ley 610 de 2000.

ARTÍCULO NOVENO: Ténganse como pruebas las aportadas con el hallazgo fiscal número 24 del 18 de agosto de 2020 y solicítense de oficio por su conducencia, pertinencia y utilidad, a la respectiva entidad, el envío de la información que a continuación se indica, **advirtiéndole** que la misma debe remitirse a la Secretaría General de la de la Contraloría Departamental del Tolima, ubicada en la Calle 11 entre Carrera 2 y 3, frente al Hotel Ambalá, correo electrónico: secretaria.general@contraloriatolima.gov.co, o a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, ubicada en el séptimo piso de la Gobernación del Tolima, **dentro** de los veinte (20) días siguientes al recibo de la presente, so pena de incurrir en conducta sancionable como lo establecen los artículos 81 y 83 del Decreto-Ley 403 de 2020, con la observancia además del artículo 10 de la Ley 610 de 2000.

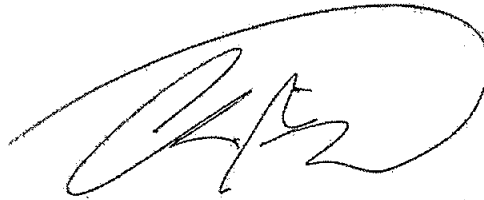
- **Oficiar** a la Alcaldía Municipal de Chaparral, para que nos allegue con destino al proceso de responsabilidad fiscal radicado bajo el número **112-032-020**, la siguiente información: **1)**- Fotocopia de las Pólizas de Manejo Sector Oficial adquiridas por el municipio de Chaparral, durante las vigencias 2016, 2017 y 2018, o las que hicieron su veces, con sus respectivos anexos. **2)**- Fotocopia de la Convención Colectiva de Trabajadores, vigente para los años 2016, 2017, 2018 y 2019, discriminado la relación de empleados que pertenecen a la organización sindical por su forma de vinculación con la administración; esto es, cuales son de carrera administrativa, cuales están en provisionalidad y cuales son trabajadores oficiales. Lo anterior, con fundamento en el artículo 10 de la Ley 610 de 2000. *Policía judicial. Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial. Para este efecto, además de las funciones previstas en el Código de*

Procedimiento Penal, tendrán las siguientes: "(...). 3. Solicitar información a entidades oficiales o particulares en procura de datos que interesen para solicitar la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal o para las indagaciones o investigaciones en trámite, inclusive para lograr la identificación de bienes de las personas comprometidas en los hechos generadores de daño patrimonial al Estado, sin que al respecto les sea oponible reserva alguna. (...)". **Dirección:** Carrera 9 No 9-02 Esquina-Edificio Alcaldía Chaparral / despacho@chaparral-tolima.gov.co planeación@chaparral-tolima.gov.co

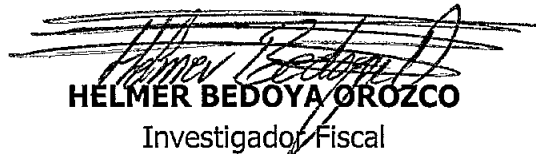
ARTÍCULO DÉCIMO: En el evento en que aparecieran y se allegaren nuevas pruebas que responsabilicen a terceros no vinculados y que se encontraran en los hechos que sirvieron de base para la determinación del daño patrimonial en el presente auto, se procederá a su posterior vinculación, conforme a lo establecido en el ordenamiento legal.

ARTÍCULO UNDÉCIMO: Remítase a la Secretaría General y Común de este órgano de control para lo de su competencia.


NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



CRISTHIAN RICARDO ABELLO ZAPATA
Director Técnico de Responsabilidad Fiscal



HELMER BEDOYA OROZCO
Investigador Fiscal

	REGISTRO		
	AUTO VINCULA SUJETOS PROCESALES AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-015	Versión: 01

AUTO No 005 MEDIANTE EL CUAL SE VINCULA A UNOS SUJETOS PROCESALES DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL ADELANTADO ANTE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DE CHAPARRAL-TOLIMA, RADICADO BAJO EL No. 112-032-2020

En la ciudad de Ibagué-Tolima, a los veintitrés (23) días del mes de junio de dos mil veintidós (2022), los suscritos funcionarios sustanciador y de conocimiento adscritos a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, proceden a expedir auto de vinculación de unos sujetos procesales dentro del proceso de responsabilidad fiscal radicado bajo el número 112-032-020, adelantado ante la Administración Municipal de Chaparral-Tolima, teniendo en cuenta lo siguiente:

COMPETENCIA

Este despacho es competente para adelantar el presente proceso de responsabilidad fiscal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 267 inciso 3, 268 y 272 inciso 6 de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de 2000, Ordenanza N° 008 de 2001, Auto de Asignación N° 091 del 24 de septiembre de 2020 y demás normas concordantes.

FUNDAMENTOS DE HECHO

Mediante memorando CDT-RM-2020-00002529, recibido el 21 de agosto de 2020, la Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, envía a esta Dirección Técnica, el hallazgo fiscal número 24 del 18 de agosto de 2020, producto de una auditoría practicada ante la Administración Municipal de Chaparral-Tolima, distinguido con el NIT 800.100.053-1, a través del cual se precisa lo siguiente:

DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS

Que en el trabajo de auditoría se observó que la Alcaldía Municipal de Chaparral, canceló a la Aseguradora Solidaria de Colombia, la suma de \$12.560.000.00 y a la Aseguradora Allianz Seguros de Vida S.A, el valor de \$ 4.362.053.00, por concepto de pólizas de seguros de vida de los trabajadores oficiales, contraviniendo los artículos **68** (seguros de vida y de salud. Los Concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces el salario mensual vigente para el Alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde) y **177** (salarios, prestaciones y seguros. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del Municipio. La asignación mensual de los Personeros, en los municipios y distritos de las categorías especial, será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el Alcalde. Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo, conforme a Ley 136 de 1994 y el artículo **87** de la Ley 617 de 2000 (seguro de vida para los alcaldes. Los alcaldes tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos a un seguro de vida. Para tal efecto, el Concejo autorizará al Alcalde para que contrate con una compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo); omitiendo que únicamente se autoriza el pago de seguros de vida para concejales, alcaldes y personeros, por lo cual no es procedente reconocer este beneficio a los demás empleados de la administración municipal, lo cual se constituye en un presunto detrimento patrimonial en la suma de \$16.922.053.00

No DE CONTRATO	FECHA	VALOR DEL CONTRATO	NUMERO DE POLIZA	VIGENCIA	ASEGURADORA	POLIZA CONTRATADA	BENEFICIARIOS	COMPROBANTE DE EGRESO	VALOR POLIZA DE VIDA FUNCIONARIOS
115 de 2016	12/04/16	12.032.570	480-15-994000000310	13-04-2016 AL 13-04-2017	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	SEGURO DE VIDA EN GRUPO	FUNCIONARIOS MUNICIPIO CHAPARRAL	76057 DEL 24-05-2016	3.360.000

**REGISTRO
AUTO VINCULA SUJETOS PROCESALES AL PROCESO DE
RESPONSABILIDAD FISCAL**

Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal

Código: RRF-015

Versión: 01

126 de 2017	11/04/17	97.090.070	480-15-9940000030374	13-04-2017 AL 13-04-2018	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	SEGURO DE VIDA EN GRUPO	TRABAJADORES OFICIALES SINDICALIZADOS	79826 DEL 08-06-2017	4.200.000
125 de 2018	23/03/18	9.345.700	22256972	13-04-2018 AL 12-04-2019	ALLIANZ SEGUROS DE VIDA S.A.	VIDA GRUPO	EMPLEADOS PUBLICOS EN PROVISIONALIDA Y TRABAJADORES OFICIALES	83626 DEL 19-06-2018	4.362.053
144 de 2019	02/04/19	13.031.170	480-15-994000000418	12-04-2019 AL 12-04-2020	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	SEGURO DE VIDA EN GRUPO	EMPLEADOS PUBLICOS EN PROVISIONALIDA Y TRABAJADORES OFICIALES	87098 DEL 15-05-2019	5.000.000
TOTAL									16.922.053

La cuantía del daño se determinó en \$16.922.053.00, por la suma de los Comprobantes de Egresos con los que se pagaron las pólizas adquiridas para los trabajadores oficiales y funcionarios sindicalizados en los años 2016, 2017, 2018 y 2019, que están soportados en los contratos 115 de 2016, 126 de 2017, 125 de 2018 y 144 de 2019.

Respuesta de la entidad a la observación formulada por el equipo auditor:

No se acepta la observación de carácter disciplinario y fiscal, por cuanto la Carta Política respecto a la competencia para regular elementos salariales y prestacionales, señala que de conformidad el literal e) numeral 19 del artículo 150, corresponde al Congreso de la República, «fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública»; así mismo, el numeral 11 del artículo 189, señala que es facultad del Presidente de la República «ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

De la misma manera, en desarrollo del artículo 150, numeral 19, literales e), se expidió la Ley 4 de 1992, mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones.

Ahora bien, frente a las materias de negociación colectiva, el Decreto 1072 de 2015, dispone: "ARTICULO 2.2.2.4.4. MATERIAS DE NEGOCIACIÓN. Son materias de negociación:

- 1. Las condiciones de empleo, y*
- 2. Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo.*

PARÁGRAFO 1. No son objeto de negociación y están excluidas, las siguientes materias:

- 1. La estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos.*
- 2. Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado.*
- 3. El mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos;*
- 4. La atribución disciplinaria de las autoridades públicas;*
- 5. La potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria.*

PARÁGRAFO 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales; sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno Nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el

Presidente de la República.

"De conformidad con la normativa citada, los empleados públicos pueden presentar pliego de solicitudes en relación con las condiciones del empleo excluyendo la negociación de elementos salariales y prestacionales por cuanto, dicha regulación radica exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional.

Sobre la posibilidad de adquirir un seguro de vida colectivo, la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones» en el artículo 1, inciso 2, prevé que el sistema de seguridad social comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro

En concordancia con el sustento anterior conforme al informe definitivo de auditoría modalidad regular oficio DCD-0589-201 5-100 del 13 de julio de 2015, en el caso admitieron que los trabajadores oficiales estuvieran amparados por una póliza de seguros de vida en razón a la convención colectiva del trabajo de 1993 y que se encuentra vigente, por lo tanto se cumplió la acción de mejora y se determinó en aquella época conforme al requerimiento de la contraloría se cumplió la acción de mejora excluyendo de la póliza a los servidores públicos no sindicalizados y beneficiando solo a los trabajadores oficiales y servidores públicos sindicalizados amparados por la convención colectiva.

Por lo tanto, la entidad territorial ha actuado conforme a las recomendaciones de la Contraloría departamental, y se anexa a esta respuesta informe de la contraloría.

Análisis de la respuesta de la entidad a la observación formulada por el equipo auditor.

Por lo expuesto por la Entidad en su respuesta, se reafirma lo evidenciado por el grupo auditor, ya que se están reconociendo seguros que están por fuera de la Ley, una convención colectiva de trabajo no puede reconocer beneficios a los trabajadores en contravía de la Legislación Colombiana.

Como bien lo señala el parágrafo 2 *"En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales; sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno Nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República"*.

No resulta viable la contratación de un seguro de vida por parte de entidades del orden territorial, ya que el mismo se encuentra contemplado dentro del sistema de seguridad social en pensiones y riesgos profesionales.

De otro lado con respecto al informe definitivo de la Auditoría Regular realizada en el año 2015, el grupo auditor desconoció la normatividad que ya existía para la época y por ende no se pueden adquirir seguros de vida para servidores públicos sindicalizados y no sindicalizados, exceptuando al Alcalde, Concejales y Personero, para el caso Municipal.

Ahora bien es importante aclarar que la decisión tomada por el ente de control para el año 2015, no puede ser vinculante para el criterio que se tiene actualmente para la Contraloría Departamental del Tolima, puesto que no es viable trasgredir normas de aplicación general por acuerdos o conceptos plasmados en la convención colectiva a la cual hacen referencia.

Dado lo anterior la Contraloría Departamental no acepta la respuesta dada por la Alcaldía Municipal y confirma la observación en comentario en todos sus aspectos.

FUNDAMENTOS DE LA VINCULACION

A través del Auto No 035 del 05 de noviembre de 2020, se ordenó la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, habiéndose vinculado como presuntos responsables fiscales a los siguientes servidores públicos para la época de los hechos, señores: **HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO**, identificado con la C.C No 5.886.577 de Chaparral, en su condición de Alcalde Municipal Chaparral; y **EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA**, identificado con la C.C No 1.032.380.889 de Bogotá, en su calidad de Secretario General y de Gobierno Municipio de Chaparral; y como tercero civilmente responsable, garante, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, a la compañía de seguros **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, distinguida con el NIT 860.524.654-6, quien el día 06 de agosto de 2018, expidió a favor del municipio de Chaparral-Tolima, la póliza seguro manejo sector oficial número 480-64-994000000657, con vigencia del 27-08-18 al 27-08-19, amparando allí los fallos con responsabilidad y por un monto asegurado de \$20.000.000.00; **por el presunto daño patrimonial** ocasionado al municipio de Chaparral-Tolima, en la suma de **\$16.922.053.00**, teniendo en cuenta las razones allí expuestas y a quienes se les notificó y comunicó debidamente el referido auto de apertura (folios 9-19, 29, 85 y 82).

No obstante lo anterior, por no contar en su momento con la información necesaria, se omitió vincular en el auto de apertura mencionado y como tercero civilmente responsable a la compañía de seguros que amparaba la gestión desarrollada por los servidores públicos del municipio de Chaparral-Tolima, para las vigencias 2016, 2017, 2018 y que tenían relación directa con los hechos objeto de este procedimiento.

Sobre el particular, habrá de tenerse en cuenta que en el proceso de responsabilidad fiscal, cuando el presunto responsable, el bien o el contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentra amparado por una póliza, se vinculará a la Compañía de Seguros en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del 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 (Artículo 44 Ley 610 de 2000).

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el aludido Auto de Apertura fueron ordenadas, solicitadas y allegadas debidamente al proceso copias de las pólizas indicadas a continuación, tal como se observa en la comunicación enviada CDT-RS-2020-00005525 del 12 de noviembre de 2020 (folio 26) y en la comunicación recibida CDT-RE-2020-00004810 del 04 de diciembre de 2020 (folio 30), **se procederá a su vinculación de la siguiente manera: Compañía de Seguros ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, distinguida con el NIT 860.524.654-6, clase de póliza Seguro Manejo Sector Oficial (folios 30, 39 al 64).

- Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 27 de agosto de 2015
Vigencia: 27 de agosto de 2015 al 27 de agosto de 2016 - Expedición
Amparo: Fallos con responsabilidad fiscal
Valor Asegurado: \$20.000.000.00 (folio 39)

- Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 29 de agosto de 2016
Vigencia: 27 de agosto de 2016 al 27 de agosto de 2017 - Renovación
Amparo: Fallos con responsabilidad fiscal
Valor Asegurado: \$20.000.000.00 (folio 40)

- Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 17 de agosto de 2017
Vigencia: 27 de agosto de 2017 al 27 de agosto de 2018 - Renovación
Amparo: Fallos con responsabilidad fiscal
Valor Asegurado: \$20.000.000.00 (folio 46)

Frente al caso particular del tercero civilmente responsable, es necesario hacer las siguientes precisiones: La póliza ampara de manera general, las operaciones que lleve a cabo el asegurado en el desarrollo de las actividades que le son inherentes en el giro normal de sus negocios. Para las entidades oficiales, ampara a los organismos contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes, causados por sus empleados en el ejercicio de los cargos amparados, por actos que se tipifiquen como delitos contra la administración pública o fallos con responsabilidad fiscal, siempre y cuando el hecho sea cometido dentro de la vigencia de la respectiva póliza.


En este sentido, la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de la Sala de Casación Civil, de fecha 24 de julio de 2006, exp. 00191, expresó: *"El seguro de manejo, por su parte, también fue creado por la precitada Ley 225 de 1938, que en su artículo 2º señala que aquel tiene por objeto garantizar el correcto manejo de fondos o valores de cualquier clase que se confíen a los empleados públicos o a los particulares, a favor de las entidades o personas ante las cuales sean responsables (...).*

En virtud de este seguro—mejor aún modalidad aseguraticia -, se brinda cobertura de cara al riesgo de apropiación o destinación indebida de dineros o bienes entregados a una persona, a título no traslativo de dominio, destino que ésta, per se, no puede variar, ad libitum; vale decir, por su propia y mera voluntad, razón por la cual en esta clase de seguro, la obligación indemnizatoria del asegurador aflora con ocasión del uso o apropiación indebida de las especies monetarias o bienes por parte de aquélla, lo cual, claro está, debe ser demostrado suficientemente.

El riesgo que figuradamente se traslada al asegurador en esta clase de seguro y que delimita por ende su responsabilidad frente al beneficiario (art. 1056 C.Co), no es la satisfacción de obligaciones que emanan de un determinado negocio jurídico o de la ley — como acontece en el seguro de cumplimiento—, sino el de infidelidad de la persona a quien se han confiado las sumas de dinero o valores, infidelidad que puede tener su origen en uno de estos actos; el desfalco, el robo, el hurto, la falsificación y el abuso de confianza. Actos intencionales, dolosos". (subrayado fuera del texto original)

Con base en lo dicho, para que una pérdida sufrida por el asegurado genere una obligación indemnizatoria a cargo de la aseguradora (es decir, que sea considerada como siniestro), se requiere un acto o infracción cometido por el servidor público vinculado a la administración municipal, que debe presentarse durante la vigencia de la póliza, hecho que presuntamente aconteció para el citado caso, dado que el señor Alcalde de la época Humberto Buenaventura Lasso y el señor Secretario General y de Gobierno de la época Edwin Leonardo Avilés García, resultan amparados por dicha póliza y fueron en principio negligentes en el ejercicio de sus funciones. En la práctica, es la entidad pública la que toma esta póliza para proteger su patrimonio por las pérdidas producidas por sus empleados. Las pólizas utilizadas en el mercado cubren tanto la comisión de actos delictuosos por parte de los empleados como los alcances y fallos de responsabilidad fiscal.

De otro lado, ha de decirse que el mencionado auto de apertura de investigación fue notificado y comunicado debidamente a los presuntos responsables fiscales **HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO** (folios 81 y 82), **EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA** (folio 85), y a la compañía de seguros **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** (folios 28 y 29). **Una vez enterados** de la decisión de apertura referida, se advierte que mediante Auto del 30 de noviembre de 2021, se le reconoció personería jurídica al doctor **JORGE MARIO CALDERÓN SUAZA**, identificado con la C.C No 1.110.499.187 de Ibagué y T.P No 231.788 del C.S de la J, para actuar como apoderado de confianza del señor HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO, conforme al poder recibido (folios 101-103); **así mismo**, en la diligencia de versión libre y espontánea rendida por el señor EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA, el día 24 de febrero de 2021, se le reconoció personería jurídica al doctor **LEONEL OROZCO OCAMPO**, identificado con la C.C No 10.277.963 de


	REGISTRO		
	AUTO VINCULA SUJETOS PROCESALES AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-015	Versión: 01

Manizales y T.P No 96.044 del C.S de la J, para actuar como su apoderado de confianza (folio 92). **Con** relación al tercero civilmente responsable, garante, a pesar de conocer del trámite adelantado no se ha pronunciado sobre los hechos objeto de estudio.

Ahora bien, en la versión libre y espontánea rendida por el señor EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA (folios 91-92), además de exponer los argumentos de defensa que considera pertinentes frente a los hechos descritos en el Auto de Apertura, sostiene que no actuó como Supervisor en todos los contratos de Seguro de Vida en Grupo referidos en el hallazgo; y en ese sentido, hecha una nueva revisión se encuentra: **En** la contratación del Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-99400000310(solidaria), según Contrato **115** del 12 de abril de 2016, por valor de \$3.360.000.00, para dicho periodo no ostentaba la calidad de Secretario General y de Gobierno de Chaparral, ni participó en la aludida contratación como Supervisor del referido contrato, observándose que el Supervisor designado fue el señor Wilson Eusebio Varón Torres, Almacenista Municipal. **En** cuanto al contrato **126** del 11 de abril de 2017, Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-99400000374(Solidaria), por valor de \$4.200.000.00, el señor Edwin Leonardo Avilés García, compartió la Supervisión con el señor Federmán Campos Garzón, Almacenista Municipal. **En** el contrato **125** del 23 de marzo de 2018, Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 22256972(Allianz), por valor de \$4.362.053.00, se encuentra que sí actuó como Supervisor Designado y además estaba al frente de la oficina ejecutora de los mismos; - **Y** en el Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-99400000418(solidaria), según contrato **144** del 02 de abril de 2019, por valor de \$5.000.000.00, la Supervisor aparece a nombre del señor Federmán Campos Garzón. **Valga decir entonces**, serán los supervisores de los citados contratos Seguro de Vida en Grupo (115 de 2016, 126 de 2017-supervisión compartida y 144 de 2019), quienes también deberán ser vinculados a este procedimiento, garantizándoles el debido proceso y derecho a la defensa y quienes explicarán entonces la labor desarrollada frente a las objeciones planteadas en el citado hallazgo.

En el presente caso, tal y como se expuso en el Auto de Apertura de Investigación No 035 del 05 de noviembre de 2020, el reproche fiscal cuestionado; es decir, el presunto daño patrimonial causado al municipio de Chaparral-Tolima, obedece a que durante las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019, la administración municipal, autorizó el pago de un seguro de vida a favor de unos servidores públicos del referido Municipio, entre ellos, funcionarios en provisionalidad, sindicalizados y trabajadores oficiales, desatendiendo las previsiones de orden legal que prohíben este tipo de erogaciones; señalándose también, conforme al hallazgo número 24 del 18 de Agosto de 2020, que la Alcaldía Municipal, canceló por dicho concepto a la Aseguradora Solidaria de Colombia, la suma de \$12.560.000.00 y a la Aseguradora Allianz Seguros de Vida S.A, el valor de \$ 4.362.053.00, según contratos 115 de 2016, 126 de 2017, 125 de 2018 y 144 de 2019; esto es, contraviniendo los artículos 68 y 177 de la ley 136 de 1994 y el artículo 87 de la Ley 617 de 2000; causándose un detrimento en general por la suma de \$16.922.053.00.

La situación expuesta en el hallazgo, sugiere el adelantamiento de un proceso de responsabilidad fiscal para establecer si los servidores públicos que resultan involucrados en el pago de un seguro de vida durante las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019, a favor de unos servidores del municipio de Chaparral-Tolima, entre ellos, funcionarios en provisionalidad, sindicalizados y trabajadores oficiales sindicalizados, incurrieron en una conducta omisiva y una gestión fiscal antieconómica en contravía con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, que establece: *Artículo 3º. "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,*

	REGISTRO		
	AUTO VINCULA SUJETOS PROCESALES AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-015	Versión: 01

eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

De otro lado, habrá de tenerse en cuenta también lo siguiente: Los artículos 68 y 177 de la ley 136 de 1994 y el artículo 87 de la Ley 617 de 2000, establecen: **"ARTÍCULO 68. SEGUROS DE VIDA Y DE SALUD.** Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde. Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este artículo. Sólo los concejales, que concurren ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito. La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas, excluirá de los derechos de honorarios y seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional. **PARÁGRAFO.** El pago de la primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio”.


"ARTÍCULO 177. SALARIOS, PRESTACIONES Y SEGUROS. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio. La asignación mensual de los personeros, será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde. Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo”.

"ARTICULO 87. SEGURO DE VIDA PARA LOS ALCALDES. Los alcaldes tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos a un seguro de vida. Para tal efecto, el Concejo autorizará al alcalde para que contrate con una compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo. El pago de las primas estará a cargo del Municipio o Distrito”.

Sobre el particular, como antecedente administrativo fiscal (no precedente jurisprudencial), se advierte que la Contraloría General de Antioquia, mediante AUTO No. 066 POR MEDIO DEL CUAL SE DICTA FALLO CON Y SIN RESPONSABILIDAD FISCAL EN PRF 068-2009 – CAICEDO–ANTIOQUIA / Medellín, 4 de octubre de 2013; en uno de sus apartes señaló: *"(.....) Se observó que la entidad canceló a la Previsora S.A. la suma de \$ 6'913.193 por concepto de póliza de seguros de vida de los servidores municipales, contraviniendo los Artículos 68 y 177 de la ley 136 de 1994 y el artículo 87 de la Ley 617 de 2000, acerca de que únicamente autorizan el pago de seguros de vida para concejales, alcaldes y personeros, por lo cual no es procedente reconocer este beneficio a los demás empleados de la administración municipal, lo cual se constituye en un presunto detrimento patrimonial. (.....) El daño patrimonial es evidente, la conducta de los hoy llamados a este proceso obedeció al precepto subjetivo de la culpa grave, de la forma que se detalla en el artículo 63 del Código Civil, porque los recursos de la administración pública son efectivamente un negocio ajeno, y la decisión adoptada mermó en una suma líquida determinada, el erario municipal y existe un nexo de causalidad entre el daño y la conducta, a través de un elemento de engrane que resulta ser la capacidad como gestores fiscales que generan el daño, en concordancia lo establecen los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000. (....)"*

De igual forma, se tiene que el CONSEJO DE ESTADO-SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL - Consejero Ponente: EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ - Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) / Rad. No.: 11001-03-06-000-2017-00096-00(2344), sostuvo. Concepto Sala de Consulta C.E. 00096 de 2017:

SERVIDORES PÚBLICOS – Sujeción al principio de legalidad / SEGURO DE VIDA COLECTIVO EN FAVOR DE EMPLEADOS DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE – Inexistencia

	REGISTRO		
	AUTO VINCULA SUJETOS PROCESALES AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-015	Versión: 01

de norma legal que lo autorice. El amparo del riesgo de muerte de los servidores públicos otorgado por los artículos 34 y 35 del Decreto Ley 3135 de 1968, fue derogado de manera expresa y quedó a cargo del Sistema de Seguridad Social Integral creado por la Ley 100 de 1993, de manera que no resulta viable jurídicamente que el Ministerio de Transporte adquiriera un seguro de vida colectivo para amparar a sus servidores públicos, dado que no existe una norma que lo autorice expresamente a efectuar la contratación de dicho seguro como un beneficio adicional a las prestaciones cubiertas por la mencionada Ley 100. El Ministerio de Transporte necesitaría una norma legal que le confiriera la facultad para adquirir tal seguro. Al no existir una norma habilitante en ese sentido, es claro que el Ministerio no lo puede hacer, so pena de infringir el principio de legalidad de las actuaciones administrativas, según el cual los servidores públicos deben basar siempre sus actuaciones administrativas en normas jurídicas que les permitan realizarlas.

SEGURO DE VIDA COLECTIVO EN FAVOR DE EMPLEADOS – Derogatoria. El artículo 289 del Código Sustantivo del Trabajo se aplicaba a los trabajadores particulares y se observa que la consulta se dirige a plantear si es procedente o no que el Ministerio de Transporte contrate una póliza de seguro de vida colectivo en favor de los servidores públicos del Ministerio y sus familias. En consecuencia, es preciso referirse a la normatividad aplicable a los servidores públicos, la cual se establecía en el Decreto Ley 3135 de 1968. En efecto, el Decreto Ley 3135 de 1968, “Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales”, establecía en los artículos 34 y 35 el seguro por muerte para dichos servidores. (...) Los citados artículos 34 y 35 fueron derogados expresamente por el artículo 98 del Decreto Ley 1295 de 1994, “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”. En consecuencia, en el caso de los servidores públicos, estas normas referentes al seguro por muerte fueron derogadas de manera expresa, no tácita como sucedió con la norma aplicable a los trabajadores particulares, conforme lo explicaron la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en las aludidas sentencias. Sin embargo, el riesgo de muerte, como también lo expresaron las mencionadas Cortes, fue asumido por el Sistema de Seguridad Social Integral establecido por la Ley 100 de 1993 y por consiguiente, al estar los servidores públicos afiliados a dicho Sistema se encuentran amparados por las prestaciones de este. (...) La Sala observa que el denominado “seguro de vida colectivo” que cubría el riesgo de muerte para los trabajadores particulares (derogado tácitamente) y el llamado “seguro por muerte” que cubría a los servidores públicos (derogado expresamente), en la actualidad se encuentran comprendidos dentro de la regulación del Sistema de Seguridad Social Integral. Uno de los derechos derivados de la seguridad social es el derecho a la pensión que permite al trabajador que se ha retirado de la actividad laboral, mantener ciertos ingresos para su sustento y el de su familia, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el ordenamiento legal. El derecho a la pensión tiene como finalidad garantizar la vida digna de quienes han puesto al servicio de la sociedad o del Estado su fuerza de trabajo y cotizado en los términos exigidos por la ley. Conforme se ha indicado, el riesgo de muerte de los trabajadores colombianos se cubre a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, a través de la pensión de sobrevivientes que sustituyó a la prestación social denominada “seguro de vida colectivo” para los trabajadores particulares y “seguro por muerte” para los servidores públicos. (...) En el caso de la presente consulta, puede destacarse que el riesgo de muerte se cubre en favor de las personas que dependían económicamente del trabajador particular o del servidor público, pues estas sustituyen a la persona que disfrutaba de la pensión o que tenía derecho a su reconocimiento. La pensión de sobrevivientes se causa por el fallecimiento de origen común o natural, de quien es activo económicamente y se encuentra afiliado al Sistema General de Pensiones o ya se encuentra pensionado por vejez o invalidez, y tiene como finalidad apoyar económicamente a su grupo familiar. (...) Aunado a lo anterior, el riesgo de muerte también está cubierto por la indemnización sustitutiva y la devolución de saldos, consagradas en la Ley 100 de 1993. En efecto, de no configurarse las situaciones

establecidas para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes tanto en el régimen solidario de prima media con prestación definida -artículos 46 a 48 ibídem- como en el régimen de ahorro individual con solidaridad -artículos 73 a 77 ibídem-, se contempla el derecho en el primero, de otorgamiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes y en el segundo, de la devolución de saldos, en los términos consagrados en los artículos 49 y 78, respectivamente, de la Ley 100 de 1993.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO. El principio de legalidad del gasto consiste fundamentalmente en que no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado previamente por el Congreso mediante ley, por las Asambleas departamentales mediante Ordenanza o por los Concejos distritales o municipales mediante Acuerdo, y solo hasta el monto máximo autorizado. Este principio constitucional se deriva de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 11, 345, 346 y 347 de la Carta y se encuentra desarrollado en el artículo 38, y normas concordantes, del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto. Este artículo se refiere a las fuentes de los gastos que pueden incorporarse en la "Ley de Apropriaciones" (lo que se ha denominado también "títulos presupuestales"). (...) En la consulta se pregunta si la contratación del seguro de vida colectivo podría hacerse a través de los llamados "gastos de funcionamiento", pero se observa claramente que si no existe la facultad legal para decretar dicha erogación no se puede afectar el rubro de tales gastos, pues ello iría contra el principio de la legalidad del gasto, conforme ha quedado expuesto. Así se invoque que se trata de una "protección especial" dentro de los programas de bienestar social del organismo, ello no habilita al Ministerio para contratar un seguro de vida colectivo para los servidores públicos y sus familias, por cuanto dichos programas no comprenden la contratación de tal clase de seguro y no pueden suplir las coberturas prestacionales del régimen general de pensiones y del régimen general de riesgos laborales, otorgadas por los fondos de pensiones y las administradoras de riesgos laborales, respectivamente, entre otras entidades. (...) Al no estar asignada al Ministerio de Transporte la función de contratar un seguro de vida colectivo en favor de sus empleados públicos y sus familias, mal podría este hacerlo a través de los gastos de funcionamiento, por cuanto actuaría en contradicción con la definición citada y violaría el principio de legalidad del gasto. En conclusión, no es viable jurídicamente que el Ministerio de Transporte contrate el referido seguro con cargo a la partida presupuestal de gastos de funcionamiento.

PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL EN ENTIDADES PÚBLICAS – No puede incluir la contratación de un seguro de vida colectivo. [Se] inquiriere si es viable que el Ministerio de Transporte adquiera un seguro de vida colectivo como protección especial a través de dichos programas. En primer lugar, se debe observar que la contratación de tal seguro significaría la creación de un beneficio adicional a las prestaciones sociales por el riesgo de muerte, establecidas por el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993, conforme quedó explicado, y tal conducta se encuentra prohibida en forma tajante, por el artículo 19 de la Ley 1815 de 2016 referente al Presupuesto General de la Nación para el presente año 2017. En efecto, dicho artículo de la normativa presupuestal actual prohíbe que los programas de bienestar social de las entidades públicas sean utilizados para crear o incrementar ingresos laborales, entre otros, las prestaciones sociales, de los servidores públicos. Dispone lo siguiente: "Artículo 19. Los recursos destinados a programas de capacitación y bienestar social no pueden tener por objeto crear o incrementar salarios, bonificaciones, sobresueldos, primas, prestaciones sociales, remuneraciones extralegales o estímulos pecuniarios ocasionales que la ley no haya establecido para los servidores públicos, ni servir para otorgar beneficios directos en dinero o en especie. (...)" En consecuencia, se advierte que los programas de bienestar social del Ministerio de Transporte no pueden crear la prestación social de un seguro de vida colectivo, pues además de no existir una norma legal que autorice o habilite al organismo para crearla, se encuentra antes bien, una prohibición para su creación, en la citada norma presupuestal. Ahora bien, los programas de bienestar social están contemplados dentro de la normativa legal del sistema de estímulos para los servidores

públicos. (...) Por su parte, el artículo 20 del mismo decreto ley dispone cómo se organizan los programas de bienestar social y cuáles son sus orientaciones generales que se refieren fundamentalmente a favorecer el desarrollo integral del empleado, mejorar su nivel de vida y el de su familia y elevar su identificación con el servicio que presta la entidad, pero en ningún momento se alude al otorgamiento de seguros. (...) El artículo 2.2.10.3 del Decreto 1083 de 2015 es categórico en disponer que los programas de bienestar social destinados a la protección y servicios sociales, no pueden suplir las responsabilidades legales de los fondos de pensiones y las administradoras de riesgos laborales, entre otras entidades, de manera que no se puede establecer a través de dichos programas, la contratación por parte de una entidad pública de un seguro de vida que cubra a sus servidores públicos, pues tal riesgo se encuentra asumido por el Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Riesgos Laborales, de acuerdo con lo explicado. FUENTE FORMAL: DECRETO 1567 DE 1998 / DECRETO 1083 DE 2015 - ARTICULO 2.2.10.3

La ausencia actual de un mecanismo jurídico para contratar el mencionado seguro de vida colectivo. La consulta formula la tercera pregunta, ante el evento de las dos primeras respuestas negativas, referente a cuál sería el mecanismo jurídico para que el Ministerio de Transporte contratara el referido seguro de vida colectivo y bajo cuál rubro presupuestal. Al respecto, la respuesta es clara en el sentido de que en la actualidad no existe un mecanismo jurídico por ausencia de una norma legal habilitante, lo cual se explica por la asunción del riesgo de muerte por el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993. Por consiguiente, no hay un rubro presupuestal de gasto que pueda afectarse para tal contratación. (....).

En este orden de ideas, frente a este hecho, el Despacho aclara que dicho elemento (daño patrimonial al Estado), fue definido expresamente en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y mediante el pronunciamiento de la Contraloría General de la Nación, el 14 de Marzo de 2001, con el concepto OJ 0845 – 01, en los siguientes términos: "ARTICULO 6º. "Daño patrimonial al Estado (modificado por el artículo 126 del Decreto-Ley 403 de 2020). Para efectos de esta Ley se entiende por daño patrimonial al Estado la **lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o a los intereses patrimoniales del Estado**, producidos 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 objeto funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías". (Subrayado y negrilla fuera de texto). Agrega la disposición que dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

Este precepto legal, tiene un carácter enunciativo, pues incluye dentro del concepto de daño, los perjuicios, definidos como la ganancia lícita que deja de obtenerse, o gastos que se ocasionen por acto u omisión de otro y que éste debe indemnizar, a más del daño o detrimento material causado por modo directo que pueda sufrir la Nación o el establecimiento público.

El Consejo de Estado, según fallo con radicación número 68001-23-31-000-2010-00706-01 de fecha 16 de marzo de 2017, en uno de sus apartes señaló: "(...) *Es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable y ha manifestado en diferentes oportunidades que la responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria y, por lo tanto, es independiente y autónoma, distinta de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por la misma*

conducta, pues lo que en el proceso de responsabilidad fiscal se discute es el daño patrimonial que se causa a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas atribuibles a un servidor público o persona que maneje dichos dineros, **lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en que se declare responsable fiscalmente a una persona.** (Resaltado nuestro). Se trae a colación en dicho fallo, la sentencia de la Corte Constitucional C-840 de 2001, para indicar: "La misma Corporación, frente a la estimación del daño, sostuvo lo siguiente: "... destaca el artículo 4 el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. (...)". Así las cosas, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa". Y se precisa también: con respecto al daño, esta Corporación ha sostenido: "Para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio".

Por otra parte, debe mencionarse que los servidores públicos se encuentran conformados por empleados públicos, trabajadores oficiales y miembros de las corporaciones; servidores que tienen grandes diferencias en su regulación jurídica individual y colectiva. Y en ese sentido vale la pena señalar que en lo que atañe a los trabajadores oficiales, quienes que se vinculan a la administración bajo contrato laboral, como lo establece el Consejo de Estado (2015) en Sentencia 02762 del 16 de julio de 2015, en donde dispuso: "Como es sabido, la vinculación del empleado público y del trabajador oficial es diferente. El primero, se ata a la administración mediante una modalidad legal o reglamentaria que involucra un régimen previamente establecido en la ley y que regula el ingreso, la permanencia, el ascenso y el retiro, lo cual se concreta con el nombramiento y la posesión. El trabajador oficial por su parte se vincula mediante un contrato de trabajo que se regula a través de sus cláusulas convencionales (...)"

Así mismo, en lo que tiene que ver con derecho colectivo de los trabajadores oficiales el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 3, dispone: "El presente Código regula las relaciones de derecho individual del Trabajo de carácter particular, y las de derecho colectivo del Trabajo, oficiales y particulares."

De acuerdo a lo anterior, las organizaciones sindicales de **trabajadores oficiales** tienen facultades tan amplias como las que ostentan los trabajadores particulares, de conformidad con el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, que estipula: "Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas; **pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga.**" (Subrayado fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo citado, encontramos que los trabajadores oficiales se encuentran facultados para suscribir convenciones colectivas, como lo ha respaldado la doctrina en aquella materia: *La condición de trabajador oficial implica el libre ejercicio del derecho a la asociación sindical, es decir, tener la posibilidad de conformar organizaciones sindicales de todas las clases y niveles, presentar pliego de peticiones, negociar y suscribir convenciones colectivas de trabajo, tener las diversas clases de fuero sindical (...).* (Guarín Duran, 2016)

Por su parte el autor Villegas Arbeláez: *“Adviértase que, por su propia naturaleza y objeto, por definición legal, es obvio decir que la convención o contrato colectivo se aplica al vínculo contractual puesto que la convención es para fijar condiciones que regirán los contratos de trabajo. (...) El Contrato Sindical, como su nombre lo indica, solo procede dentro del vínculo laboral contractual de los **trabajadores privados y trabajadores oficiales**. Por ello dice la norma que los contratos sindicales se rigen por las normas del contrato individual del trabajo.”* (Villegas Arbeláez, 2014)

De acuerdo a lo anterior, los sindicatos de trabajadores oficiales, tienen las atribuciones del Código Sustantivo del Trabajo para negociar y suscribir convenciones colectivas, en contraste con los empleados públicos, quienes tienen las limitaciones dispuestas en el Decreto 160 de 2014.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente revisar si existe una convención colectiva, la cual obligue a la administración a realizar dichos pagos, así como la calidad del servidor público a quienes se les pago dicho seguro, para que posterior a realizar un análisis jurídico, se determine el daño patrimonial.

En este sentido, en desarrollo del proceso que se adelante, tendrá que revisarse la gestión fiscal desplegada en su momento por cada uno de los Supervisores, para determinar si fueron ajenos a la responsabilidad asumida y actuaron en contravía de los fines del Estado, teniendo en cuenta, como ya se ha indicado en otras actuaciones que el concepto de la gestión fiscal, requiere a más de la simple disponibilidad material que tienen los servidores públicos sobre el patrimonio público para el cumplimiento de sus funciones (o los particulares, según el caso, cuando administran o custodian dicho patrimonio), tener una disponibilidad o titularidad jurídica sobre los mismos, esto es, que el sujeto tenga la capacidad funcional o contractual de ejercer actos de gestión fiscal sobre ese patrimonio; esto es, si carece de dicha titularidad jurídica, no tiene mando o decisión de disponibilidad sobre los fondos o bienes públicos (así tenga la disponibilidad material), no habría gestión fiscal, y por lo tanto no habría responsabilidad fiscal, sino patrimonial, lo cual obligaría a que la reparación se surtiera por otra vía diversa.

Frente a la situación expuesta, será necesario señalar también que el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, establece: *“En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial”.*

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Vincular al proceso de responsabilidad fiscal radicado bajo el número 112-032-020, adelantado ante la Administración Municipal de Chaparral-Tolima, como presuntos responsables fiscales a los siguientes servidores públicos para la época de los hechos, señores: **WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES**, identificado con la C.C No 93.450.937 de Chaparral, Almacenista General de la Secretaría General y de Gobierno (periodo 04 de junio de 2013, al 09 de marzo de 2018), Supervisor del Contrato **115** del 12 de abril de 2016 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000310(solidaria), por valor de \$3.360.000.00; y **FEDERMÁN CAMPOS GARZON**, identificado con la C.C No 5.885.032 de Chaparral, Almacenista General de la Secretaría General y de Gobierno (periodo 12 de marzo de 2013, al 31 de diciembre de 2019), Supervisor del Contrato **126** del 11 de abril de 2017 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000374 (solidaria), por valor de \$4.200.000.00, y Contrato **144** del 02 de abril de 2019 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000418(solidaria), por valor de \$5.000.000.00; por el presunto daño patrimonial ocasionado al municipio de Chaparral-Tolima, el cual se

encuentra discriminado según su participación conforme al hallazgo fiscal número 24 del 18 de agosto de 2020 y por las razones expuestas en precedencia.

ARTICULO SEGUNDO: Vincular al proceso de responsabilidad fiscal radicado bajo el número 112-032-2020, adelantado ante la Administración Municipal de Chaparral-Tolima, las pólizas de Seguro Manejo Sector Oficial de la **Compañía de Seguros ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, distinguida con el NIT 860.524.654-6, así:

- Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 27 de agosto de 2015
Vigencia: 27 de agosto de 2015 al 27 de agosto de 2016 - Expedición
Amparo: Fallos con responsabilidad fiscal
Valor Asegurado: \$20.000.000.00 (folio 39)

- Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 29 de agosto de 2016
Vigencia: 27 de agosto de 2016 al 27 de agosto de 2017 - Renovación
Amparo: Fallos con responsabilidad fiscal
Valor Asegurado: \$20.000.000.00 (folio 40)

- Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 17 de agosto de 2017
Vigencia: 27 de agosto de 2017 al 27 de agosto de 2018 - Renovación
Amparo: Fallos con responsabilidad fiscal
Valor Asegurado: \$20.000.000.00 (folio 46)

En virtud de lo anterior, comuníquese la presente actuación de conformidad con el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, enviándole **copia del Auto de Vinculación** al representante legal o a quien haga sus veces de la Compañía Aseguradora y enterándola que contra el mismo no procede recurso alguno. **Se** advertirá también que la citada compañía ya se encuentra vinculada en el Auto de Apertura de Investigación No 035 del 05 de noviembre de 2020, mediante otra póliza, y el cual le fue debidamente comunicado, a través del oficio con radicado de salida CDT-RS-2020-00005526 del 12 de noviembre de 2020 (folio 28). Correo: notificaciones@solidaria.com.co

ARTÍCULO TERCERO: Conforme al artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, notificar personalmente a los señores que se relacionan a continuación, haciéndoles saber que contra este Auto no procede recurso alguno según las indicaciones del artículo 40 Ley 610 de 2000: Señor **WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES**, identificado con la C.C No 93.450.937 de Chaparral, Almacenista General de la Secretaría General y de Gobierno, para la época de los hechos, Supervisor del Contrato **115** del 12 de abril de 2016 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000310(solidaria). Dirección: Diagonal 6 No 9-50 Centro de Chaparral. **Y FEDERMÁN CAMPOS GARZON**, identificado con la C.C No 5.885.032 de Chaparral, Almacenista General de la Secretaría General y de Gobierno, para la época de los hechos, Supervisor del Contrato **126** del 11 de abril de 2017 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000374 (solidaria) **y** Contrato **144** del 02 de abril de 2019 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000418(solidaria). Dirección: Manzana 29 Casa 11 Barrio José María Melo de Chaparral.

ARTÍCULO CUARTO: Una vez notificados del contenido de la presente providencia, ejercerán su derecho a ser escuchados en Versión Libre y Espontánea, en los términos del presente artículo, conforme a lo estatuido en el artículo 42 de la Ley 610 de 2001, los señores: **WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES**, Supervisor del Contrato **115** del 12 de abril de 2016 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000310(solidaria); **y FEDERMÁN CAMPOS GARZÓN**, Supervisor del Contrato **126** del 11 de abril de 2017 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000374 (solidaria) **y** Contrato **144** del 02 de abril de 2019 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000418(solidaria); **versión** que deberá ser rendida preferiblemente por escrito, la cual consiste en el derecho

que le asiste al presunto responsable de los hechos materia de investigación de ser escuchado por parte del funcionario investigador, donde indicará si conoce los hechos materia de investigación, hará un relato de los mismos, con las explicaciones que considere pertinentes, solicitará y aportará las pruebas que considere conducentes, podrá controvertir las que se alleguen en su contra y ejercer a plenitud el derecho de defensa.

Documento que deberá ser radicado dentro de los 15 días siguientes a la notificación del presente Auto, en la Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima, ubicada en la calle 11 entre carrera 2 y 3 frente al Hotel Ambalá de la ciudad de Ibagué o a través del correo: secretaria.general@contraloriatolima.gov.co, referenciando el proceso de responsabilidad fiscal, debidamente firmado, con nombre completo, número de cédula, indicación del correo electrónico y dirección física. Igualmente, se le comunica que podrá ser asistido por un profesional del derecho si así lo estiman conveniente, advirtiéndoles que en el evento de la no presentación de la versión indicada, se procederá a la designación de un apoderado de oficio según las previsiones del artículo 43 de la ley 610 de 2000.

ARTÍCULO QUINTO: Decretar las medidas cautelares a que haya lugar, conformando cuadernos separados, incluyendo la solicitud e información sobre los bienes, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 610 de 2000.

ARTICULO SEXTO: Comunicar la presente decisión al doctor **JORGE MARIO CALDERÓN SUAZA**, identificado con la C.C No 1.110.499.187 de Ibagué y T.P No 231.788 del C.S de la J, apoderado de confianza del señor HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO, en su condición de Alcalde Municipal Chaparral, época de los hechos. Correo: mcalderon.asesores@gmail.com (folio 101). Y al doctor **LEONEL OROZCO OCAMPO**, identificado con la C.C No 10.277.963 de Manizales y T.P No 96.044 del C.S de la J, apoderado de confianza del señor EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA, Secretario General y de Gobierno Municipio de Chaparral, época de los hechos. Correo: gerencia.orozcoocampoabogados@gmail.com (folio 92).

ARTÍCULO SÉPTIMO: Comunicar al representante legal de la Administración Municipal de Chaparral-Tolima, sobre la vinculación y apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal, remitiendo copia de la presente providencia, con el propósito que surta los trámites de carácter contable, presupuestal y financiero que correspondan y las demás que considere necesarias. Dirección: Carrera 9 No 9-02 Esquina-Edificio Alcaldía Chaparral / despacho@chaparral-tolima.gov.co


ARTÍCULO OCTAVO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

ARTÍCULO NOVENO: Remítase a la Secretaría General y Común de este órgano de control para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



CRISTHIAN RICARDO ABELLO ZAPATA
Director Técnico de Responsabilidad Fiscal



HELMER BEDOYA OROZCO
Investigador Fiscal