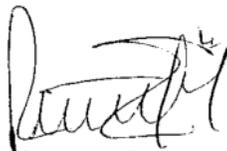


 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>· la contraloría del ciudadano ·</i></p>	REGISTRO NOTIFICACION POR ESTADO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: GE – Gestión de Enlace	Código: RGE-25	Versión: 02

SECRETARIA GENERAL- SECRETARIA COMUN
NOTIFICACION POR ESTADO

CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN	
TIPO DE PROCESO	Ordinario de Responsabilidad Fiscal
ENTIDAD AFECTADA	UNIVERSIDAD DEL TOLIMA
IDENTIFICACION PROCESO	112-081-017
PERSONAS NOTIFICAR	A OSCAR LOMBO VIDAL con CC. No. 17.267.608 y OTROS Y A LAS COMPAÑÍAS DE SEGURO LIBERTY SEGUROS SA. Y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA SA. A través de sus apoderados
TIPO DE AUTO	AUTO No. 001 POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICION
FECHA DEL AUTO	23 DE FEBRERO DE 2023
RECURSOS QUE PROCEDEN	CONTRA LA PRESENTE PROVIDENCIA NO PROCEDE RECURSO ALGUNO

Se fija el presente **ESTADO** en un lugar público y visible de la Cartelera de la Secretaría General y Común de la Contraloría Departamental del Tolima a las 07:00 a.m., del día 24 de Febrero de 2023.



ANDREA MARCELA MOLINA ARAMENDIZ
Secretaria General

NOTA DE DESFIJACION DEL ESTADO

El presente **ESTADO** permaneció fijado en un lugar público y visible de la Secretaría General y Común de la Contraloría Departamental del Tolima, desde la hora y fecha fijada hasta el mismo día 24 de Febrero de 2023 a las 06:00 pm.

ANDREA MARCELA MOLINA ARAMENDIZ
Secretaria General

Elaboró: Juan J. Canal

Aprobado 12 de diciembre de 2022

secretaria.general@contraloriatolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co
Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso
Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169
Nit: 890.706.847-1

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>“la contraloría del ciudadano”</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

AUTO No.001 POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN EN EL PROCESO 112-081-017

En la Ciudad de Ibagué a los veintitrés (23) días del mes de febrero de dos mil veintitrés (2023), la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal procede a resolver el recurso de reposición interpuesto dentro del proceso con radicado 112-081-017 adelantando ante la Universidad del Tolima.

IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA Y DEL PRESUNTO RESPONSABLE FISCAL

1) Identificación de la ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

Nombre	GOBERNACIÓN DEL TOLIMA
Nit.	800.113.672-7
Representante legal	RICARDO OROZCO VALERO
Cargo	Gobernador

2) Identificación de los presuntos Responsables Fiscales

Nombre	Laura Milena Álvarez delgadillo
Identificación	C.C. 65.631.792 de Ibagué – Tolima
Cargo	Profesional Universitaria, Grado 17, Adscrita a la Oficina de Contratación de la Universidad del Tolima, en el periodo del 1 de septiembre de 2012 hasta el 1 de marzo de 2017 y para la época de los hechos.

Nombre	Humberto Bustos Rodríguez
Identificación	14.225.949 de Ibagué Tolima
Cargo	Director de la oficina de Investigaciones y Desarrollo Científico de la Universidad del Tolima y ordenador del gasto, quien para la época de los hechos firmó los contratos de prestación de servicios 15 y 169 de 2014.

Nombre	José Herman Muñoz Ñungo
Identificación	6.023.478 de Venadillo
Cargo	el Rector de la Universidad del Tolima y ordenador del Gasto, para la época de los hechos, quien firmó los contratos de prestación de servicios 131, 452, 527 y 858 del año 2014.

3. Identificación de los terceros civilmente responsables

Compañía Aseguradora	Liberty Seguros S.A.
Nit.	860.039.988-0
Clase de Póliza	Seguro de Manejo global entidad oficial
No. Póliza	121864
Fecha de Expedición	27 de septiembre de 2013
Valor Asegurado	\$1.000.000.000,00
Amparos	Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores
Vigencia	23 de septiembre de 2013 hasta 23 de septiembre de 2014.
Asegurado	Universidad del Tolima (folios 7 y 8).

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la construcción del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Compañía Aseguradora	Mapfre Seguros Generales de Colombia
Nit.	891.700.037-9
Clase de Póliza	Seguro de Manejo global entidad Estatales
No. Póliza	3601214000543
Fecha de Expedición	20 de noviembre de 2014
Valor Asegurado	\$1.000.000.000,00
Amparos	Infidelidad de empleados y gastos de reconstrucción de cuentas y alcances fiscales.
Vigencia	24 de octubre de 2014 hasta 23 de octubre de 2015.
Deducible a aplicar	5%
Asegurado	Universidad del Tolima (Folios 9 – 10 y 46 - 46).

FUNDAMENTOS DE HECHO

Mediante memorando 550-2017-111 del 30 de noviembre de 2017, el Director Técnico de Control Fiscal y Medio Ambiente (E), envía a esta Dirección Técnica, el hallazgo fiscal número 042 del 07 de septiembre de 2017, producto de una auditoría regular practicada ante la Universidad del Tolima, distinguida con el NIT 890.700.640-7, a través del cual se precisa lo siguiente:

... "(...) Revisada la relación y selectiva de contratación de **PRESTACIÓN DE SERVICIOS** de la Universidad del Tolima de los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, se pudo establecer, que la Universidad del Tolima Omitió el cobro de las Estampillas **PRO-CULTURA, PRO -HOSPITALES, PRO-ELECTRIFICACIÓN**, cuya obligación de pagar el valor de las mismas nacen en el momento de suscripción del contrato o en el momento de los pagos, siendo la base gravable el valor de los contratos suscritos por el ente Universitario Autónomo, señaladas en las **Ordenanzas Números 018 de 2012 y la Numero 008 de 2015**.

La Oficina de Contratación del ente Educativo por no haber efectuado una revisión detallada a las Ordenanzas vigente, omitió el cobro de Estampillas sobre la contratación suscrita por la Universidad, generando un presunto daño patrimonial al Departamento del Tolima por concepto de "Recaudo de Estampillas de **PRO-CULTURA, PRO-HOSPITALES, PRO-ELECTRIFICACIÓN**", en la suma de **CIENTO VEINTIUN MILLONES DOSCIENTOS DIECINUEVE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS CON 60/100 MONEDA CORRIENTE (\$121.219.862,60)** correspondiente a 38 contratos de Prestación de Servicios de acuerdo con el siguiente cuadro: **CUADRO No 1**

CONTRATO N°	CLASE	VALOR CONTRATO	CULTURA	HOSPITALES	ELECTRIFICACION
49-15	PREST.SERVICIOS	39.831.000	398.310,00	398.310,00	199.155,00
adicion 049	PREST.SERVICIOS	10.169.000	101.690,00	101.690,00	50.845,00
16-15	PREST.SERVICIOS	50.196.845	501.968,45	501.968,45	250.984,23
01-Jan	PREST.SERVICIOS	45.689.655	456.896,55	456.896,55	228.448,28
69-15	PREST.SERVICIOS	12.825.000	128.250,00	128.250,00	64.125,00
136-15	PREST.SERVICIOS	40.000.000	400.000,00	400.000,00	200.000,00
147-15	PREST.SERVICIOS	49.612.500	496.125,00	496.125,00	248.062,50
147-15	PREST.SERVICIOS	9.450.000	94.500,00	94.500,00	47.250,00
422-15	PREST.SERVICIOS	90.000.000	900.000,00	900.000,00	450.000,00
641-15	PREST.SERVICIOS	269.696.838	2.696.968,38	2.696.968,38	1.348.484,19
642-15	PREST.SERVICIOS	128.800.000	1.288.000,00	1.288.000,00	644.000,00
544-15	PREST.SERVICIOS	51.203.777	512.037,77	512.037,77	256.018,89
abr-15	PREST.SERVICIOS	53.592.000	535.920,00	535.920,00	267.960,00
797-12	PREST.SERVICIOS	194.000.000	1.940.000,00	1.940.000,00	970.000,00
19-16	PREST.SERVICIOS	100.000.000	1.000.000,00	1.000.000,00	500.000,00
17-16	PREST.SERVICIOS	67.295.258	672.952,58	672.952,58	336.476,29
165-13	PREST.SERVICIOS	26.700.000	267.000,00	267.000,00	133.500,00
153-14	PREST.SERVICIOS	42.534.113	425.341,13	425.341,13	212.670,57
131-14	PREST.SERVICIOS	289.715.000	2.897.150,00	2.897.150,00	1.448.575,00
346-14	PREST.SERVICIOS	40.500.000	405.000,00	405.000,00	202.500,00
169-14	PREST.SERVICIOS	42.000.000	420.000,00	420.000,00	210.000,00
18-14	PREST.SERVICIOS	45.600.000	456.000,00	456.000,00	228.000,00
23-14	PREST.SERVICIOS	62.700.000	627.000,00	627.000,00	313.500,00

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>"la búsqueda del ciudadano"</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

10-14.	PREST.SERVICIOS	50.176.103	501.761,03	501.761,03	250.880,52
15-14	PREST.SERVICIOS	45.600.000	456.000,00	456.000,00	228.000,00
68-14	PREST.SERVICIOS	60.000.000	600.000,00	600.000,00	300.000,00
0441-14	PREST.SERVICIOS	1.217.241.379	12.172.413,79	12.172.413,79	6.086.206,90
017-14	PREST.SERVICIOS	45.600.000	456.000,00	456.000,00	228.000,00
016-14	PREST.SERVICIOS	45.600.000	456.000,00	456.000,00	228.000,00
0452-14	PREST.SERVICIOS	178.886.400	1.788.864,00	1.788.864,00	894.432,00
858-14	PREST.SERVICIOS	335.928.000	3.359.280,00	3.359.280,00	1.679.640,00
959-14	PREST.SERVICIOS	198.999.991	1.989.999,91	1.989.999,91	994.999,96
614-14	PREST.SERVICIOS	109.000.000	1.090.000,00	1.090.000,00	545.000,00
947-14	PREST.SERVICIOS	379.778.674	3.797.786,74	3.797.786,74	1.898.893,37
522-14	PREST.SERVICIOS	110.790.371	1.107.903,71	1.107.903,71	553.951,86
945-14	PREST.SERVICIOS	177.882.600	1.778.826,00	1.778.826,00	889.413,00
527-14	PREST.SERVICIOS	180.000.000	1.800.000,00	1.800.000,00	900.000,00
	TOTALES		48.975.945,04	48.975.945,04	24,267,972,52

Dentro de las diligencias adelantadas mediante Auto 092 del 14 de diciembre de 2017, proveniente de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, se asignó para sustanciar el respetivo proceso al investigador fiscal Arley Molina Pérez (folios 1), y posteriormente, por medio del Auto 096 del 29 de julio de 2019, fue reasignado a la servidora pública María Marleny Cárdenas Quesada (folio 203).

En el presente caso, se advierte que a través del **Auto 004 del 30 de enero de 2018,** se ordenó la **apertura de investigación fiscal,** habiéndose vinculado como presunta responsable, para la época de los hechos, a la señora **Laura Milena Álvarez Delgadillo,** identificada con cédula de ciudadanía 65.631.792 de Ibagué, profesional universitaria Grado 17 adscrita a la Oficina de Contratación de la Universidad del Tolima, por el daño patrimonial producido al erario público en la suma de \$107.037.642,00; **y** como terceros civilmente responsables, garantes, se vinculó a la compañía de seguros **liberty seguros S.A.,** con NIT 860.039.988-0, quien el 27 de septiembre de 2013, expidió a favor de la Universidad del Tolima, el seguro de manejo global entidad oficial No 121864, con vigencia del 23 de septiembre de 2013 al 23 de septiembre de 2014 y por un valor asegurado de \$1.000.000.000,00, **y a la Compañía Mapfre Seguros Generales de Colombia,** con NIT 891.700.037-9, quien el 20 de noviembre de 2014, expidió a favor de la Universidad del Tolima, el seguro de manejo global sector oficial 3601214000543 y 3601215000824 con fechas de expedición el 20-11-2014 y 30-10-2015, con vigencias del 24-10-2015 al 23-10-2016 y del 24-10-2015 al 23-10-2016, con valores asegurados de \$1.000.000.000,00 y 500.000.000,00 respectivamente, siendo el tomador y asegurado, la Universidad del Tolima.

Una vez notificada la mencionada decisión a la presunta responsable fiscal, conforme lo establece el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y comunicada a los terceros civilmente responsables, garantes, se observa que cada una de las partes implicadas ha conocido del proceso adelantado; esto es, la señora **Laura Milena Álvarez Delgadillo,** presentó su versión libre y espontánea de manera escrita sobre los hechos materia de investigación, el día 10 de abril de 2018, según comunicación con radicado de entrada RE-1565 (folios 188-194); la compañía de seguros **Liberty Seguros S.A,** presenta escrito de descargos incluida una petición de nulidad contra el Auto de Apertura, el día 23 de febrero de 2018, conforme al radicado de entrada RE-854, a través de su



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la armoniosa del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

apoderada judicial doctora María Alejandra Alarcón Orjuela, petición que fue negada o contestada por medio del Auto Interlocutorio 007 del 01 de marzo de 2018, el cual una vez notificado era objeto del recurso de apelación pero se guardó silencio sobre el particular (folios 37-39, 173-177); y la Compañía **Mapfre Seguros Generales De Colombia**, interviene solo allegando el poder conferido a su apoderada judicial doctora **Luz Ángela Duarte Acero**, y a quien se le reconoció personería jurídica para actuar mediante el Auto que corrige error formal de transcripción (11 de septiembre de 2019) dentro del auto de apertura 004 de fecha 30 de enero de 2018, se le hizo el reconocimiento de personería de apoderado (folios 205-208).

Seguidamente, se expidió el Auto 007 mediante el cual se vincula unos presuntos responsables fiscales y se corrige errores formales de transcripción y aritméticos dentro del auto de apertura 0004 de fecha 30 de enero de 2018, dentro del proceso de responsabilidad fiscal **112-081-017** ante la Universidad del Tolima y se deja establecido el presunto daño patrimonial al Estado en la suma de **\$107.007.641,65**, en el cual se vinculan a cada uno de las personas que fungían en calidad de contratistas, dentro de los actos contractuales de prestación de servicios que no cancelaron las estampillas motivo de reproche, de conformidad a lo establecido en el hallazgo No. 050 de 2018 dejado por la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente. De igual forma, se vincularon a los funcionarios o empleados de la Universidad del Tolima que firmaron los contratos de prestación de servicios, en los cuales no se exigió el pago de las estampillas pro – cultural, pro – hospitales universitarios Públicos del departamento y pro – electrificación rural, conforme a las Ordenanzas 018 de 2012 y 008 de 2015 emitidas por la Asamblea Departamental del Tolima (folios 227 – 238).

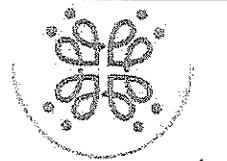
Luego de notificadas dichas decisiones a los presuntos responsables fiscales, conforme lo establece el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y comunicada a los terceros civilmente responsables según las indicaciones del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, se procedió a garantizar el derecho a la defensa de los implicados, escuchándolos en versión libre y espontánea dentro del proceso.

Se expidió el Auto de Reconocimiento de Personería de Apoderado 034 de 25 de agosto de 2021, al doctor **Andrés Camilo Murcia Vargas**, identificado con la C.C.79.591.405 y T.P.79.039 del C.S. de la J. como apoderado de confianza de Colombiana Telecomunicaciones S.A. E.S.P., con Nit.830.122.566-1 siendo su representante legal para asuntos judiciales la doctora Nohora Beatriz Torres Triana, con C.C.51.924.153 (folio 907-911).

Se procedió mediante **Auto 001 del 14 de febrero de 2022**, a designar apoderados de oficio, dentro del proceso de responsabilidad fiscal, siendo garantes del debido proceso y respetando el derecho a la defensa de los implicados en el presente proceso de responsabilidad fiscal (folios 969-974), dándoles la correspondiente posesión a través de la Secretaría General del Ente de Control.

Igualmente se tiene que con Auto 031 del 30 de junio de 2022, se negó la práctica de unas pruebas, auto contra el cual procedían los recursos de reposición y de apelación, pero no fue objeto de impugnación alguna (folios 1.113 al 1.124).

Posteriormente, mediante **Auto 020 del 17 de agosto de 2022** (folios 1138-1209), hechas las aclaraciones correspondientes, se **imputó** responsabilidad fiscal en forma solidaria de conformidad con el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, por el daño patrimonial que ascendió a un monto general de **\$74.718.980,00**; por las razones expuestas en

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del bienestar</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

la parte motiva de la citada providencia, en contra de los responsables fiscales debidamente identificados en el citado auto; de la misma forma se vinculó a los garantes en su calidad de terceros civilmente responsable, esto es, **Liberty Seguros S.A.**, con el Nit 860.039.988-0, quien el 27 de septiembre de 2013, expidió a favor de la Universidad del Tolima, el seguro de manejo global entidad oficial **121864**, con vigencia del 23 de septiembre de 2013 al 23 de septiembre de 2014 y por un valor asegurado de \$1.000.000.000,00 y la Compañía **Mapfre Seguros Generales de Colombia**, con el Nit 891.700.037-9, quien el 20 de noviembre de 2014, expidió a favor de la Universidad del Tolima, el seguro de manejo global sector oficial **3601214000543**, con vigencia del 24 de octubre de 2014 al 23 de octubre de 2015 y por un valor asegurado de \$1.000.000.000,00; como también el seguro de manejo global sector oficial **3601215000824**, expedida el 30 de octubre de 2015 y con una vigencia del 24 de octubre de 2015 al 23 de octubre de 2016 y por un valor asegurado de \$500.000.000,00; **en el mismo auto de imputación se ordenó Cesar la acción fiscal**, por los hechos objeto del presente proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000 y artículo 111 de la Ley 1474 de 2011, **declarando** probada la causal que conlleva a la Cesación de la Acción Fiscal y por ende al archivo de la actuación iniciada contra de las citadas personas naturales y jurídica, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de la citada providencia.

De la misma forma, el proceso aludido fue enviado al Superior funcional jerárquico donde se surtió el Grado de Consulta, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, donde se confirmó en todas sus partes la decisión proferida por la Dirección de Responsabilidad Fiscal (folios 1216-1277).

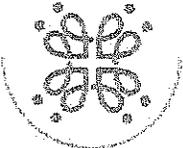
Para atender la solicitud de nulidad, impetrada por el doctor Andrés Camilo Murcia Vargas, identificado con C.C.79.951.405 y portador de la tarjeta profesional 97.039 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado judicial de la sociedad Colombiana Telecomunicaciones S.A. E.S.P., con Nit. 830.122.566-3 (folio 1367 -1370), hubo la necesidad de expedir el **Auto interlocutorio 035 del 12 de octubre de 2022**, en el cual fue negado el incidente de nulidad (folios 1474-1481).

Frente a la decisión adoptada, esto es, contra el aludido Auto de Imputación, cada una de las partes involucradas presentaron los respectivos argumentos de defensa, donde también se allegaron evidencias del resarcimiento del daño al patrimonio público, mediante el pago de las estampillas, por lo que fue necesario expedir el **Auto 026 de cesación de la acción fiscal y archivo por no mérito** del proceso de responsabilidad fiscal, de fecha 29 de noviembre de 2022 (folios 1587-1597).

De igual forma, las pruebas presentadas dentro de los argumentos contra el Auto de Imputación fueron atendidas mediante el **Auto de Pruebas 071 del 30 de noviembre de 2022** (1.598 – 1606).

Posteriormente, con memorial radicado CDT-RE-2022-00004147 del 11 de octubre de 2022, la abogada **Luz Ángela Duarte Acero**, identificada con la C.C.23.490.813 de Chiquinquirá y Tarjeta Profesional 126.498 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderada de confianza de la Aseguradora **Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.**, instaura incidente de nulidad de todo lo actuado en el proceso **112-081-017** (folio 1393-1403), el cual fue atendido con el **Auto Interlocutorio 037 del 18 de octubre de 2022** (1556-1568), donde fueron negadas las pretensiones; Auto que fue objeto del recurso de apelación conforme al escrito que fue radicado con el CDT-RE-2022-00004350 de fecha 24 de octubre de 2022 (folio 1572-1575) y resuelto



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la administración del ciudadano-</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

mediante el **Auto Interlocutorio 09 del 30 de noviembre de 2022**, por medio del cual se resuelve el recurso de apelación expedido por la Contralora Departamental del Tolima (folios 1615-1637).

Revisados los argumentos de defensa y demás pruebas allegadas, mediante el Fallo 002 del 19 de enero de 2023, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, decide fallar con responsabilidad fiscal de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en forma solidaria, por el presunto daño patrimonial ocasionado a la Gobernación del Tolima, en cuantía de treinta y ocho millones cinco mil cuatrocientos ochenta y un pesos (**\$38.005.481,00**), contra: **a)** El doctor **Humberto Bustos Rodríguez**, identificado con C.C. 14.225.949 de Ibagué - Tolima, en calidad de Director de la Oficina de Investigaciones y Desarrollo Científico de la Universidad del Tolima y ordenador del gasto, para la época de los hechos, quien firmó el contrato de prestación de servicios 15 del año 2014, **por el daño patrimonial**, en cuantía de **Un millón setecientos cuarenta y seis mil setecientos setenta y seis pesos (\$1.746.776,00)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia; **b)** El doctor **Humberto Bustos Rodríguez**, identificado con C.C.14.225.949 de Ibagué - Tolima, en calidad de Director de la oficina de Investigaciones y Desarrollo Científico de la Universidad del Tolima y ordenador del gasto, para la época de los hechos, quien firmó el contrato de prestación de servicios 169 del año 2014, **por el daño patrimonial**, en cuantía de **Un millón seiscientos ocho mil ochocientos noventa y nueve pesos (\$1.608.899,00)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia; **c)** El doctor **José Herman Muñoz Ñungo**, identificado con C.C.6.023.478 de Venadillo Tolima, quien ostentaba el cargo de Rector de la Universidad del Tolima, para la época de los hechos y Ordenador del gasto firmó el contrato de prestación de servicios 131 del año 2014, **por el daño patrimonial**, en cuantía de **once millones noventa y ocho mil setenta y seis pesos (\$11.098.076,00)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia; **d)** El doctor **José Herman Muñoz Ñungo**, identificado con C.C.6.023.478 de Venadillo Tolima, quien ostentaba el cargo de Rector de la Universidad del Tolima, para la época de los hechos y Ordenador del gasto firmó el Contrato de prestación de servicios 452 del año 2014, **por el daño patrimonial**, en cuantía de **seis millones ochocientos cincuenta y dos mil seiscientos veintinueve pesos (\$6.852.629,00)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia; **e)** La señora **Laura Milena Álvarez Delgadillo**, identificada con cédula de ciudadanía 65.631.792 de Ibagué, profesional universitaria, grado 17, adscrita a la Oficina de Contratación de la Universidad del Tolima, para la época de los hechos **y** el doctor **José Herman Muñoz Ñungo**, identificado con C.C. 6.023.478 de Venadillo Tolima, quien ostentaba el cargo de Rector de la Universidad del Tolima, para la época de los hechos y Ordenador del gasto quien firmo los contratos de prestación de servicios 527 y 858 del año 2014, en cuantía de **dieciséis millones seiscientos noventa y nueve mil ciento un pesos (\$16.699.101,00)**; explicando debidamente las razones que llevaron al órgano de control a tomar dicha decisión de fondo; **y** manteniendo vinculadas como garantes a las siguientes compañías de seguros: **LIBERTY SEGUROS S.A**, quien el 27 de septiembre de 2013, expidió a favor de la Universidad del Tolima, el seguro de manejo global entidad oficial **121864**, con vigencia del 23 de septiembre de 2013 al 23 de septiembre de 2014; **y Compañía MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA**, quien el 20 de noviembre de 2014, expidió a favor de la Universidad del Tolima, el seguro de manejo global sector oficial **3601214000543**, con vigencia del 24 de octubre de 2014 al 23 de octubre de 2015; de la misma forma en la citada actuación se decidió Fallar sin responsabilidad fiscal, con respecto a las siguientes personas doctor **José Herman Muñoz Ñungo**, identificado con C.C.6.023.478 de Venadillo Tolima, quien ostentaba el cargo de Rector de la Universidad del Tolima, para

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contribución del ciudadano-</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

la época de los hechos y Ordenador del gasto quien para le época de los hechos firmo el **contrato de suministros 441 de 2014 y empresa Representaciones Tolitur Ltda.** con Nit.890.704.272-8, representado legalmente por el señor **Camilo Afanador Pérez**, identificado con C.C.93.373.519, o quien haga sus veces, quien para le época de los hechos firmo el **contrato de suministros 441 de 2014**, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia; como también se Falló sin responsabilidad fiscal a favor de las siguientes personas: **Oscar Lombo Vidal**, identificado con la C.C.17.267.608, quien para la época de los hechos firmante del contrato de prestación de servicios 15 de 2014; la **Universidad de Pamplona**, con Nit. 890.700.640-7, representado actualmente por el señor Rector **Ivaldo Torres Chávez**, identificado con C.C. 19.874.417 expedida en Magangué Bolívar, Universidad que para la época de los hechos firmo el contrato de prestación de servicios 131 de 2014; **Nathaly Rodríguez Santos**, identificada con C.C.1.110.486.911, quien firmó el contrato de prestación de servicios 169 de 2014; **De Vigilancia y Seguridad Privada Sara Ltda.**, con Nit.900.194.323-0, representado legalmente para la época de los hechos por el señor **Jorge Oswaldo Castaño Galindo**, identificado con C.C.79.444.926, o quien haga sus veces, quien para la época de los hechos firmo el Contrato de prestación de servicios 452 de 2014 y **La Universidad de Caldas**, con Nit.890.801.063-3, siendo el representante legal actual el doctor **Alejandro Ceballos Márquez**, identificado con C.C.7.554.003, firmante con la Universidad del Tolima de los contratos de prestación de servicios 527 y 858 de 2014 y por último se Desvinculó al garante en calidad de tercero civilmente responsable a la **Compañía Mapfre Seguros Generales de Colombia**, distinguida con el NIT 891.700.037-9, únicamente y con respecto a la **póliza 3601215000824** que inició su vigencia el 24 de octubre de 2015 y hasta el 23 de octubre de 2016, póliza que no sería llamada como tercero civilmente responsable, en el presente proceso fiscal radicado **112-081-017**, adelantado ante la Universidad del Tolima, por las razones expuestas que quedaron consignadas en la parte considerativa del presente proveído (folios 1.696-1.757). **Una vez notificados del referido Fallo, las partes implicadas presentaron el recurso correspondiente, tal y como más adelante se indicará.**

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 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Ley 1564 de 2012, Ley 2080 de 2021 y demás normas concordantes.

ARGUMENTOS DE LOS RECURRENTES

- **Mediante** comunicación vía correo electrónico radicada bajo el número de entrada CDT-RE-2023-00000335 del 1 de febrero de 2023 (folios 1.782-1793), la doctora **María Alejandra Alarcón**, apoderada judicial de **Compañía Liberty Seguros S.A.**, vinculada como tercero civilmente responsable, garante, interpone recurso de reposición, dentro de la oportunidad legal pertinente contra el citado fallo, aduciendo: **Respecto a la valoración de la prueba:** comenta sobre lo que es el proceso de responsabilidad fiscal, también que de conformidad al artículo 1 y en concordancia con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, menciona que debe responder quien con ocasión de la gestión fiscal



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>«El compromiso del ciudadano»</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

contribuye a la producción del daño fiscal y recalca sobre los elementos integradores de la responsabilidad fiscal conforme al artículo 5 de la Ley 610 de 2000. Menciona que es preciso efectuar la valoración de las pruebas a fin de determinar si fue acertada la decisión del fallador.

Menciona que: la prueba ha sido definida como *"Todo lo que sirve para darnos la certeza acerca de la verdad de una proposición La Certeza está en nosotros, la verdad en los hechos. Aquella nace cuando uno cree que conoce ésta, más por la fiabilidad humana, puede haber certeza donde haya verdad y viceversa"*

Bajo tales parámetros, el Artículo 22 de la Ley 610 de 2000, establece como principio rector dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal, el de la necesidad de la prueba, en los siguientes términos: "Artículo 22. Necesidad de la prueba Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso¹ "

*En relación con tal principio, en materia civil, pero con igual aplicación para el Proceso de Responsabilidad Fiscal, la doctrina ha precisado: "El principio aparece consagrado en el art 174 del C.P.C « "Toda decisión judicial preceptúa la norma, debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso" Significa lo anterior, que el señor Juez al momento de decidir debe hacerlo basándose en las pruebas legal y oportunamente aportadas al proceso y no podrá suplir la ausencia de las mismas, **por su convencimiento privado**, el que solo servirá para salir oficiosamente, en búsqueda de ella " (Negrilla fuera de texto).*

En este sentido se desestimaron los argumentos expuestos por los implicados en el sentido de evaluar que cumplieron con la función general en la Universidad del Tolima y no se realizó una evaluación juiciosa de los siguientes elementos:

La misma Ordenanza abre otra posibilidad para el nacimiento de la obligación de pagar las Estampillas y es el momento de los pagos al contratista. En ningún aparte del voluminoso expediente se observa un ligero razonamiento del Ente de control con relación a determinar la Oficina o funcionario encargado para la época de los hechos en la Universidad del Tolima de realizar los pagos a los contratistas. Asumo que a pesar de la ausencia de una justificación razonable, el Ente de control no está realizando una interpretación lo suficientemente abstracta como para llegar a extraer de mis funciones regladas, que dicha labor también me correspondía a mí, como profesional universitario grado 17 en la Oficina Jurídica de la Universidad del Tolima.

Si el Ente de control hubiera actuado correctamente en el marco de sus competencias y facultades legales, habría realizado una lectura ligera del organigrama de la Entidad y su Manual de funciones y determinado con total claridad los responsables de tramitar y efectuar los pagos a los contratistas y su vinculación al presente proceso fiscal; por el contrario, optó por la fórmula más fácil y decidió mantenerme como la única responsable bajo ningún argumento objetivo, sin realizar un ejercicio juicioso de análisis de las pruebas aportadas, solicitadas y existentes y actuando caprichosamente sin justificación alguna actuando claramente con desviación de poder.

Conforme a lo establecido en el manual de funciones de la Universidad del Tolima, dentro de las labores asignadas al Director de la Oficina de Investigaciones, no se encuentran las de realizar el estudio y análisis exhaustivo de los documentos destinados a su firma, como lo sería adelantar los análisis jurídicos y tributarios de los contratos suscritos por la Universidad, por el contrario en el manual de contratación de la Universidad se determina que dicha labor corresponde a la Oficina de Asesoría Jurídica a través de la Oficina de Contratación, quienes por expreso mandato legal son las dependencias encargadas de proyectar, realizar, elaborar y supervisar los procesos contractuales adelantados por la Universidad.

Lo anterior por cuanto conforme al ejercicio profesional y el cargo desempeñado por mi representado, en materia contractual se encontraba supeditado a las directrices impartidas por las áreas especialmente creadas por la Universidad como son las oficinas jurídica y de contratación, lo anterior, por cuanto si además de desarrollar las labores propias del cargo, se erigiera en deber revisar lo relacionado con el pago de las estampillas por parte de los

¹ En este mismo sentido, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil Sentencia de 3 de marzo de 2004 Magistrado Ponente Dr JOSE FERNANDO RAMIREZ GÓMEZ "De conformidad con el principio de la necesidad de la prueba, contemplado en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, bien se sabe que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso".

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

contratistas o realizar los estudios jurídico contables de los documentos y además comprobar la normatividad nacional y departamental en materia tributaria, generaría un retroceso en las actividades misionales de la Universidad.

29. Como puede verse solamente se hace una descripción académica al concepto de nexo causal sin determinar efectivamente la relación existente entre el presunto daño que en todo caso no puede ser atribuido al contratista al que en virtud de la autonomía de la voluntad se pactaron las obligaciones tributarias que en su momento la universidad del Tolima consideró, sin que le fuera menester a la universidad de Pamplona como contratista o a los demás contratistas acá investigados disponer nada diferente a ello, concluyendo frente al nexo causal que: **"Expuesto el material probatorio encontrado en la auditoría y el material probatorio allegado dentro del proceso, se puede concluir que el detrimento patrimonial mencionado obedeció a la conducta gravemente culposa desplegada tanto por la servidora pública aquí involucrada doctora Laura Milena Álvarez Delgadillo, quien omitió su deber funcional y legal de incluir en la minuta de los contratos referidos la obligación o exigencia de pagar las estampillas aludidas, por cuanto, entre otras funciones, sobre ella recaía la obligación de brindar asesoría y orientación a las diferentes dependencias de la Universidad del Tolima en materia de contratación, cumplir y hacer cumplir la normatividad contractual vigente, proyectar minutas y demás documentos requeridos de los contratos o convenios, adelantando los trámites de perfeccionamiento y transparencia de todos los procesos contractuales; esto es, como responsable de esta labor en el área de contratación es claro que de su actuar se desprende una contribución o Incidencia y participación directa en la producción del daño. De la misma manera ("..." la Universidad de Pamplona, con Nit. 890.700.640-7, representado actualmente por el señor Rector Ivaldo Torres Chávez, con C.C. 19.874.417 expedida en Magangué Bolívar, o quien haga sus veces, Universidad que para la época de los hechos firmó el contrato de prestación de servicios No. 131 de 2014..." (folio 131), Es decir, el Despacho confunde la valoración de la conducta de mi defendido con la valoración que debía hacer del nexo causal que unía esta conducta con el daño, el cual se rompe, con el solo hecho de no haber participado en la estructuración del contrato, que como se ve, funcionalmente le correspondía realizar a una funcionaria de la Universidad del Tolima y en consecuencia, es evidente que son tres los elementos que componen la responsabilidad fiscal mencionados en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000: una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores, y por ende, al romperse el nexo causal entre el presunto daño señalado por este despacho y la conducta que no adelantó mi defendido es menester señalar que se rompió ese nexo causal que conllevaría a una responsabilidad fiscal de mi defendido, lo que debe llevar a su absolución de la imputación hecha.**

Menciona que como defensa entiende que los contratistas son los que en realidad se enriquecieron con los dineros del estado y no la funcionaria, por ende, son quienes esta llamados a cumplir con las obligaciones del pago.

Que los implicados realizaron las gestiones pertinentes para que no exista la perpetuación de un hecho irregular que conduzca a un detrimento patrimonial público su comportamiento como servidores públicos se ajustó al seguimiento de los principios elementales de la dignidad humana y solidaridad en el Estado Social de Derecho, la Ley, los procedimientos internos de la Universidad del Tolima.

La Contraloría hace una interpretación errada al endilgar responsabilidad de una conducta a quienes son el eslabón final de una cadena de responsabilidades y que al fin solo actúan con base en la buena fe con las herramientas que le son dadas para llevar a cabo sus funciones.

De la misma forma que funda sus argumentos en concluir, que, de acuerdo a lo esbozado en sus argumentos con respecto a **La valoración de la prueba**, de acuerdo con la valoración probatoria, es pertinente, que se evalué la conducta respecto a que, los únicos llamados a pagar las sumas que generaron detrimento a los recursos públicos son los contratistas.

Continúa sustentando los argumentos con:

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la Universidad del ciudadano</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

CULPA LEVE DE LOS FUNCIONARIOS

Las actuaciones efectuadas por los aquí investigados, se establecen como de buena fe exenta de culpa, de hecho, no se ha demostrado en el proceso la intención positiva de causar un daño a los intereses de la Universidad del Tolima es decir no se ha demostrado la intención positiva de defraudar al erario, así mismo no está demostrado que se hayan beneficiado en forma directa y persona y quedó plenamente establecido que la implicada ejerció sus funciones y cumplieron a cabalidad con sus responsabilidades respecto a sus funciones investigadas.

La distribución de competencias y funciones se hallan plenamente establecidas al manual que establece las actividades propias de los funcionarios públicos, por tanto, al ser subjetiva la responsabilidad de los implicados, no puede calificarse como culpa grave, si no del tipo leve.

Por tanto, la actuación, no es un comportamiento que genere de hecho culpa grave, toda vez que se cumplió con todas las funciones del manual de contratación.

En estos términos es claro que los aquí la investigada y afianzada, por parte Liberty Seguros S.A. es de buena fe y exento de culpa ya que su actuar estaba dirigido al cumplimiento cabal de los fines estatales, constitucionales.

Por las razones expuesta, es claro que la actuación, es de buena fe, exenta de culpa grave, ya que en ningún momento ha prestado su consentimiento con fines dirigidos a obtener un provecho económico en beneficio suyo, en consecuencia al ser pulcra su actuación y estar dirigida totalmente al cumplimiento de las obligaciones estatales descritas en la constitución política y sus funciones, se está calificando la culpa en indebida forma ya que como se indicó al existir buena fe en toda su actuación, nos encontramos frente a un culpa de tipo leve.

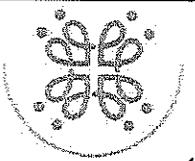
Los hechos generadores de responsabilidad, junto con las pruebas aportadas al proceso, desvirtúan la existencia de culpa grave en la gestión efectuada, por tanto, la conducta se encuentra dentro de las establecidas como leves, en consecuencia y en aplicación de la sentencia proferida, se debe proceder a exonerar de responsabilidad al responsable fiscal y por ende a Liberty Seguros S.A.

Lo que concluye que su conducta en ningún momento puede ser calificada o tipificada como grave o dolosa, puesto que nunca existió la intención positiva de producir un detrimento al erario público.

La Corte Constitucional en sentencia C 619 de agosto 8 del año 2.002, expone entre otros apartes "... Así mientras un agente estatal que o cumple gestión fiscal tiene la garantía y el convencimiento invencible de que su conducta leve o levísima nunca le generara responsabilidad patrimonial, en tanto ella por expresa disposición constitucional se limita solo a los supuestos de dolo culpa grave," y continua "Así las cosas, el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijo para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía."

Conforme a los anteriores criterios, la corte, declara inexecutable el parágrafo 2 del artículo 4 de la ley 610, y la expresión leve, contenida en el artículo 53 de la ley 610 del año 2.000, en tal sentido se responsabilizará fiscalmente única y exclusivamente cuando exista dolo o culpa grave del responsable fiscal.

Conforme a lo expuesto es claro que nunca existió dolo o culpa grave en cabeza de la investigada, por tanto, su conducta debe ser calificada como leve, y en consecuencia se debe proceder a desvincularla del proceso ya que su actuar no alcanza los parámetros para establecer a la calificación de una conducta culposa grave o dolosa.

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Liberty Seguros S.A, como tercero civilmente responsable de los responsables, fiscales, tiene las mismas facultades y derechos, lo cual la faculta para impetrar hechos y condiciones tendientes a liberar de responsabilidad a sus afianzados, puesto que con ello se libera de responsabilidad en forma directa, en consecuencia los planteamientos expuestos se generan directamente por normatividad vulnerada y por hechos acaecidos durante la vigencia del contrato de seguros, lo que la legitima para defender sus intereses en forma directa y en defensa de los intereses de su afianzado que repito persiguen la exoneración de responsabilidad de la aseguradora.

SOLICITUD DE DECLARACION DE PRESCRIPCION DE LAS ACCIONES DERIVADAS DEL CONTRATO DE SEGURO

Para hacer efectiva la Póliza de Seguros, como lo señalan la Jurisprudencia del Corte Constitucional, los conceptos de la Contraloría General de la República y la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, la Contraloría debe tener en cuenta la regulación del Código de Comercio, y dentro de esta la prescripción, que no es otra cosa que el tiempo tiene el beneficiario ó quien haga sus veces, para exigir la indemnización una vez ocurrido el siniestro.

No sólo se debe tener en cuenta la existencia de la Póliza, sino además todos los otros aspectos que son preponderantes para su exigibilidad, como bien lo destaca la Vigencia de la misma, pues si han pasado dos años, de ocurrido el siniestro, opera la prescripción, y este aspecto también debe ser tenido en cuenta por la Contraloría.

El Código de Comercio establece en su artículo 1081:

"La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria."

"La prescripción ordinaria será de dos años, y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción"

"La prescripción extraordinaria será de cinco años, CORRERÁ CONTRA TODA CLASE DE PERSONAS y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho."

"Estos términos no podrán ser modificados por las partes".

La norma transcrita y la jurisprudencia, son claras en establecer que en materia de cómputo del término de prescripción ordinaria, debe contarse a partir "del momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción". Luego el término se cuenta desde:

La fecha en que ocurrieron los hechos o desde el momento en que el interesado debió tener el conocimiento.

Partiendo de la primera premisa, quien tiene el DERECHO a siniestrar la póliza de manejo global es la Universidad del Tolima; así las cosas, la entidad aquí afectada debió dar aviso de siniestro en el año 2015, luego de la terminación de los contratos y el no pago de los impuestos, en consecuencia, esta fecha debe tenerse en cuenta para descorrer el término de prescripción de los dos años. En este orden de ideas la prescripción ocurrió sin que se hiciera ningún tipo de reclamación a Liberty Seguros S.A., por parte de la entidad afectada.

La anterior tesis ha sido aplicada por Jueces Administrativos del país, por ejemplo:

El Juzgado 18 Administrativo del Circuito Judicial de Santiago de Cali, en sentencia número 268 del 24 de octubre de 2012, dentro del proceso No. 2005-0889-00, acogiendo las sentencias del Consejo de Estado No. 68001-23-15-000-2004-00654-01 del 17 de junio de 2010, y 250002324000 200400529-01 del 18 de marzo de 2010, reseñadas en párrafos precedentes señaló respecto al tema:

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conservación del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

"Se desprende de lo anterior, que en el caso de la aseguradora no se puede predicar la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal, sino frente a ella se debe estudiar únicamente el fenómeno de la prescripción de la acción derivada del contrato de seguros. (...)

-Prescripción del contrato de seguros: Partiendo del contenido del artículo 1081 del Código de Comercio, encuentra el Despacho que el argumento expuesto por la parte demandante está llamado a prosperar por las siguientes razones: *

El artículo 1081 del Código de Comercio establece que las acciones ordinaria derivadas del contrato de seguros prescriben en el término de dos años que empiezan a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.

* El H. Consejo de Estado en su jurisprudencia, dentro de las cuales se destacan las que se han referido con antelación en esta providencia, ha precisado que el término de prescripción de la acción derivada del contrato de seguros aplicable a las aseguradoras que son vinculadas en calidad de terceros civilmente responsables en los procesos de responsabilidad fiscal, es aquel establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio, para las acciones ordinarias, esto es, el término de los dos años; y ha manifestado igualmente que el fallo de responsabilidad fiscal debe haberse proferido dentro del término de esos dos años para que se considere que no existió prescripción del contrato de seguros. (.....)

- El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente, Dr. Rafael E. Ostau de la Font Pianeta, en fallo del 18 de marzo de 2010, radicación No. 250002324000 200400529-01., ratificada por la sentencia 68001- 23-15-000-2004-00654-01 del 17 de junio de 2010 señaló:

"2.2.2 "Aplicabilidad del Artículo 1081 del Código de Comercio"

"En ese orden, se observa que el acto administrativo objeto del sub lite tuvo como motivos o causa, hechos y conductas que se dieron de manera reiterada o repetida hasta el año 2001, pero la póliza tuvo vigencia hasta el 1º de mayo de 1998, por lo tanto solo procede considerar los hechos que tuvieron ocurrencia hasta esa fecha, y así se precisó en dicho acto administrativo al decirse en el fallo de responsabilidad fiscal que "las obligaciones que se encuentran por fuera de la fecha de vigencia de la garantía, serán excluidas de la presente providencia por cuanto como lo expone el apoderado de la Aseguradora no se encuentran afianzados por esta"

De modo que para contar la prescripción planteada, se ha de empezar a contar el término a partir de esa fecha, **asumiendo que en ella ocurrió el último acto o hecho por el cual procedía vincular a la actora al proceso de responsabilidad fiscal bajo estudio y que en esa fecha la entidad apelante debió conocerlo por su carácter de órgano vigilante del manejo de los recursos y bienes del Estado, más cuando las irregularidades investigadas fueron tan abundantes, de bulto y extendidas en el tiempo de vigencia de la póliza** y hasta mucho después de ello, así como de tal gravedad y conocimiento público según se describen en la motivación del acto acusado, que no se puede menos que pensar que como órgano de control fiscal pudo tener conocimiento de ellas en un contexto de la diligencia y cuidado que se espera de todo ente de control en el ejercicio de sus funciones, en especial por la trascendencia que tienen para el bien común y el interés general. (Negrillas y subrayas fuera de texto)

- En el mismo sentido el Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 25000232400020060042801, nov. 20/14, C. P. Marco Antonio Velilla Moreno determina que el término de prescripción para vincular a un proceso de responsabilidad fiscal a una compañía de seguros como tercero civilmente responsable es el previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio, recordó el Consejo de Estado.

Esta norma señala que la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La primera será de dos

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la Contraloría del Tolima</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

años, y empezará a correr desde que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. Por su parte, el término de la extraordinaria es de cinco años, que empiezan a contarse desde que nace el respectivo derecho.

El alto tribunal desvirtuó la tesis del recurrente, que alegaba que los plazos de caducidad y prescripción debían contarse a partir del auto de apertura de la investigación, hasta la decisión de fondo, y desde el fallo de responsabilidad fiscal, hasta el cobro ejecutivo de la póliza.

Según la corporación, el parámetro normativo que debe emplearse para calcular el término de prescripción de las acciones derivadas de los contratos de seguros en procesos de responsabilidad fiscal es evidente, si se tiene en cuenta la calidad con la que se vincula a la aseguradora.

El artículo 44 de la Ley 610 del 2000, que establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, la compañía de seguros participa como garante en calidad de tercero civilmente responsable. Así las cosas, **la vinculación como tal en estos procesos no son a título de acción por responsabilidad fiscal, sino por responsabilidad civil, teniendo en cuenta las razones inherentes al objeto del contrato de seguros, que emanan del derecho comercial.**

Finalmente, advirtió que la intervención de la compañía de seguros en esta clase de procesos implica dos actuaciones diversas para la Contraloría: por un lado, la que corresponde a la vinculatoriedad y declaratoria de responsabilidad civil de la aseguradora, aplicando a esta las normas pertinentes del contrato de seguro y, por el otro, la referente al proceso de jurisdicción coactiva de la póliza.

Por último, como **petición** conforme a las consideraciones expuestas, solicita REPONER, el fallo con responsabilidad fiscal de fecha 19 de enero del año 2023, en el sentido de exonerar de responsabilidad fiscal a los investigados y por ende a la Liberty Seguros S.A, por cuanto la conducta desplegada no se perfecciona como culpa grave y/o la prescripción de la acción. Además, que solicita tener como pruebas las actuaciones surtidas dentro del proceso y las pólizas obrantes al proceso.

- **Por su parte**, la doctora **Laura Milena Álvarez Delgadillo**, por medio de la comunicación radicada CDT-RE-2023-00000365 del 03 de febrero de 2023 (folios 1.794-1.809), dentro de la oportunidad legal pertinente, interpone recurso de reposición contra el Fallo 002 del 19 de enero de 2023, el cual sustenta como sigue y solicita nulidad en contra del fallo aludido, el cual le fue notificado el 27 de enero de 2023, como sigue:

"I. MOTIVOS DEL INCONFORMISMO.

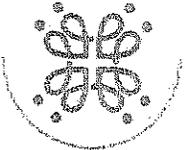
Los motivos del disenso se concretan en el hecho que el acto administrativo mediante el cual se me declaró responsable fiscalmente, comporta una violación directa del artículo 5, 23 y 36 de la Ley 610 de 2000. Es decir, la decisión fue proferida con violación de las normas sustanciales en las cuales debió fundarse.

Además, la conducta gravemente culposa atribuida, presuntamente, no tiene una relación de causalidad con el hecho hipotéticamente generador del daño.

II. IRREGULARIDADES DEL FALLO

II.1. Para la fecha de los hechos que se me endilgan, me encontraba vinculada a la Universidad del Tolima, en calidad de profesional Universitaria grado 17, cargo que se clasifica como profesional. Así mismo, fui insistente desde mi versión libre en determinar que la oficina de contratación no existía jerárquicamente lo que implicaba que yo solo era profesional Universitario sin titularidad jurídica, tanto así que solo desde el de 2016, se creó el cargo de Director de Contratación, el cual acarreo funciones y potestades distintas a las mi otorgadas, si bien actué en el proceso contractual, no participaba en forma determinante en el proceso de contratación o en la toma de decisiones.

✓

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>en representación del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

II. II. Que en las etapas procesales en las que he podido ejercer mi derecho de defensa he sido muy enfática en resaltar que mi actuar no se enmarca dentro de lo que se entiende como gestión fiscal, ya que en mi calidad de profesional no tenía el manejo o administración de recursos o fondos públicos, argumento que ha sido vagamente analizado por el Director técnico de responsabilidad y el mismo acoge apartes a conveniencia de la sentencias por mí alegadas, las cuales desnaturalizan las razones esbozadas por la Corte Constitucional.

II. III. Que, dentro de la actuación administrativa ejercida por la Dirección Técnica de responsabilidad, se evidenciaron yerros en la argumentación del fallo, así como en la valoración de las pruebas solicitadas de oficio y a petición de parte, como lo son:

En la página 29 del citado fallo, dentro del acápite de los hechos investigados y el proceso de responsabilidad fiscal, fundamentan el daño patrimonial sobre la estampilla pro cultura de la cual trata el artículo 38 de la ley 397 de 1997, estampilla, la cual no es objeto de reproche para este proceso, lo que denota una mala copia de otro proceso, por parte del Investigador fiscal, por lo que se nota falta de cuidado al momento de estructurar un fallo con responsabilidad fiscal.

En la página 94 del mismo, establece que, estoy llamada a responder por los contratos que tienen mi visto bueno o fueron avalados, de estos ninguno fue elaborado por mí, ya que el investigador pasa por alto, que el grupo de contratación, estaba conformado por diferentes personas, las cuales tenían funciones de elaborar minutas y que en el procedimiento de gestión de calidad, tal como se mencionó en los argumentos de defensa eran los encargados de elaborar y legalizar los contratos, pero se evidencia el indebido interés en hacerme responsable a toda costas, inclusive en la minuta del contrato 858 de 2014, donde mi visto bueno aparece en calidad de asesora jurídica encargada, lo cual se contradice que lo esbozado en las actuaciones, donde no vinculan al asesor jurídico, es por ello que se debe analizar cuál es el trasfondo de la necesidad de vincularme, ya que los argumentos son contradictorios, pues me endilgan responsabilidad a sabiendas que no soy gestora fiscal y que mi conducta se enmarca por alguna de mis obligaciones, en calidad de profesional universitaria entonces como se explica que asuman mi responsabilidad en calidad de encargada, lo cual implica que las funciones que se ejercen a raíz de esta situación administrativa son sustancialmente distintas a las ejercidas en el cargo ejercido para la época de los hechos, y se reitera que se deja de lado quien fue el profesional que elaboró la minuta contractual, por lo que se evidencia una persecución del ente de control, ya que no importa la calidad en la que actué, sino que busca que de cualquier manera sea llamada a responder, es por ello que me permito adjuntar imagen de la parte de suscripción de los contratos objetos de reproche así:

Contrato 527 del 2014

**CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No. 527-14
CELEBRADO ENTRE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA Y LA
UNIVERSIDAD DE CALDAS**

VALOR: CIENTO OCHENTA MILLONES DE PESOS MCTE. (\$180.000.000)

Febrero de 2014 y Registro Presupuestal No. 4997 del 25 de Junio de 2014, del presupuesto vigente de la Universidad del Tolima, citados en la cláusula NOVENA; d) Las pólizas de garantías citadas en la cláusula SEXTA; e) Las actas de inicio, acta de recibo a satisfacción y acta de recibo final y liquidación del contrato; f) Los demás que surjan en desarrollo del objeto contractual; h) pago de aportes a seguridad social; **DECIMA CUARTA: Requisitos de validez y perfeccionamiento:** Este contrato se entenderá perfeccionado: a) Con las firmas de las partes contratantes; b) El Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el Registro Presupuestal; c) El acta de inscripción; d) Las pólizas de garantías citadas en la Cláusula SEXTA del presente contrato.

Para constancia se firmó en la ciudad de Ibagué, el día 15 de Septiembre de 2014.

POR LA UNIVERSIDAD

POR EL CONTRATISTA

JOSE HERMAN MUÑOZ NUNGO
Rector

FELIPE CESAR LONDONO LOPEZ
Representante Legal

Vo.Bo. Asesor Jurídico.

Vo.Bo. Jefe OIT Contratación

Aud.C. Carlos M. Guzmán

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Contrato 858 del 2014

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No. 858-14
CELEBRADO ENTRE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA Y LA
UNIVERSIDAD DE CALDAS

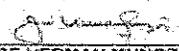
VALOR: DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS
VEINTIOCHO MIL PESOS MCTE. (\$255.928.000)

2014, Registro Presupuestal No. 7791 del 17 de Septiembre de 2014, del presupuesto vigente de la Universidad del Tolima. **DECIMA: Multa y cláusula penal pecuniaria:** Por incumplimiento parcial o total de las obligaciones que EL CONTRATISTA contrae con la Universidad, ésta podrá imponer mediante resolución motivada y en calidad de multa o sanciones pecuniarias equivalentes al 20% del valor del Contrato, las cuales podrán ser descontadas de las cuentas pendientes de pago y/o hacerlas efectivas por vía judicial. **DECIMA PRIMERA: Modificaciones e interpretación unilateral:** Este contrato, para todos los efectos estará sujeto a las normas de terminación, modificaciones e interpretaciones unilaterales previstas por el Estado de Contratación de la Universidad (Acuerdo 011 del 28 de julio de 2005) y demás que la adicionen, reglamenten o modifiquen. **DECIMA SEGUNDA: Inhabilidades e incompatibilidades:** El contratista declara bajo gravedad del juramento que no se encuentra incurso en ninguna de las causales de inhabilidad o incompatibilidad que le impidan contratar con la Universidad del Tolima y en consecuencia asumirá totalmente cualquier reclamación y pago de perjuicios que por esta causa promueva un tercero contra la UNIVERSIDAD o cualquiera de sus funcionarios. **DECIMA TERCERA: Documentos del contrato:** Hacen parte integrante del presente contrato: a) Resolución de declaratoria designa No. 1127 del 26 de Julio de 2014 b) La propuesta presentada por el CONTRATISTA y aceptada por la UNIVERSIDAD c) Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 4583 del 11 de Junio de 2014 y Registro Presupuestal No. 7791 del 17 de Septiembre de 2014, del presupuesto vigente de la Universidad del Tolima, citados en la cláusula NOVENA. d) Los pólizas de garantías citadas en la cláusula SEXTA. e) Las actas de inicio, acta de recibido satisfacción y acta de recibido final y liquidación del contrato. f) Los demás que surjan en desarrollo del objeto contractual. h) pago de aportes a seguridad social. **DECIMA CUARTA: Requisitos de validez y perfeccionamiento:** Este contrato se entenderá perfeccionado: a) Con las firmas de las partes contratantes. b) El Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el Registro Presupuestal. c) El acta de indicación. d) Las pólizas de garantías citadas en la Cláusula SEXTA del presente contrato.

Para constancia se firma en la ciudad de Ibagué, el 5 NOV 2014

POR LA UNIVERSIDAD

POR EL CONTRATISTA


JOSE HERMAN MUNOZ NUNGO
 Rector


FELIPE CESAR LONDONO LOPEZ
 Representante Legal

Vo. Bo. Asesor Jurídico.

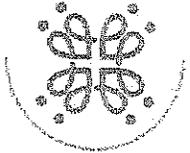
Asesor Jurídico

En el procedimiento de elaboración de contratos BS-P03, numeral 3.2 y cita textualmente "quién elabora el contrato oficina de contratación- legalización del contrato personas naturales- estampillas según ordenanza vigente expedida por el Gobierno Nacional, valga decir, existió una orientación clara sobre el tema de las estampillas al momento de la elaboración de los contratos de la vigencia 2014".(subrayado fuera de texto original), lo que evidencia que el mismo ente de control reconoce y reitera que la obligación de incluir recae en el profesional que elabora la minuta, mas no quién la revisa, como es mi caso, siendo otro evento de contradicción del investigador.

El ente también establece que mi conducta ocasiono un daño por cuanto la conducta de mi calidad de servidora pública se dio por ocasión de la gestión fiscal que según estos ejercí, entonces si en cada uno de los contratos también concurren el ordenador de gasto, el asesor jurídico y el profesional que elabora la minuta, que hace concluir al ente de control, que soy yo la única que contribuyó al daño y no los dos directivos y la persona que funcionalmente elaboro la minuta contractual y la cuál tenía funcionalmente esta actividad en el Manual de Funciones, el cual también reposa en el expediente, lo que deja claro que el investigador hizo un juicio de valor subjetivo, ya que no efectuó un análisis juicioso del acervo probatorio, sino que por el contrario, hace un juicio sesgado en mi contra vulnerando flagrantemente mi derecho de defensa y la presunción de inocencia y tal vez en un afán desenfrenado de mover un proceso después de 4 años de inactividad, se sustenta en citas jurisprudenciales, acomodadas a su antojo.

Es por ello, que dentro de la lógica que ha manejado el investigador y Director Técnico de responsabilidad, si es por la elaboración de la minuta que generé el "daño patrimonial", no se me podría endilgar responsabilidad alguna, ya que en uno solo de mi visto bueno y en el otro actué en calidad de asesora jurídica encargada, otro cargo distinto al de profesional Universitaria y pese ello, también me endilgan responsabilidad, sin explicar porque este cargo que ejercía pata la época de los hechos también era objeto de responsabilidad, lo que deja ver un fallo amañado y arbitrariamente ilegal, con el único objetivo de perjudicarme como profesional, pues es notorio que una sanción condenatoria me perjudica de manera profesional, ya que quedaré inhabilitada para trabajar con el Estado, y me obligará a terminar el contrato de prestación de servicios que



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>“la contabilidad del ciudadano”</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

tengo vigente con el Estado y declinar de todos aquellos que pueda suscribir y no contento con ello, pagar una suma de valor, por un fallo sin sustento jurídico y evidentemente subjetivo

Aunando a lo anterior, si me vinculan por aprobar un contrato como asesora jurídica encargada, es evidente que en la investigación, debieron vincular al asesor jurídico de la época de los hechos.

En la página 36 al hablar de la teoría de la causalidad adecuada, la relaciona con "...Así entonces, la omisión de orientar o incluir en las minutas de los contratos la obligación de cancelar las estampillas según se ha indicado a lo largo del procedimiento adelanto, ciertamente trajo consigo la comisión del daño ..."

Realizado un exhaustivo análisis de las teorías sobre el nexo causal, las altas Cortes se decantaron en utilizar en materia de responsabilidad fiscal, la teoría de la causa eficiente, para determinar en un determinado caso, cuál es la causa que debe ser considerada como eficiente, fundamental, decisiva, para la ocurrencia del daño patrimonial.

Resulta evidente para un lector desprevenido, que si el daño según el ente de control es puntualmente el no cobro de las estampillas correspondientes a los contratos objeto de auditoría, no tuve a mi cargo en ningún momento funcionalmente, ni hice parte de las instancias de seguimiento y decisorias con relación a esa función específica.

Por otro lado se tipifican mi conducta como gravemente culposa, por haber omitido su deber funcional y legal de incluir en la minuta de contratos referidos la obligación o exigencia de pagar las estampillas aludidas, por cuanto, entre otras funciones, sobre ella recaía la obligación de Brindar asesoría y orientación a las diferentes dependencias de la Universidad del Tolima en materia de contratación, cumplir y hacer cumplir la normatividad contractual vigente, Proyectar minutas y demás documentos requeridos de los contratos o convenios, adelantando los trámites de perfeccionamiento y transparencia de todos los procesos contractuales, esto es, como responsable de esta labor en el área de contratación es claro que su actuar de desprende una participación, contribución o incidencia directa a la producción del daño...

No obstante lo anterior, y por considerarlo necesario dadas las infundadas afirmaciones del ente de control con relación a mi actuar como Profesional Universitario grado 17 en el caso concreto, también me dispuse a argumentar por qué no se me puede atribuir una conducta gravosa al demostrar, que actuando en el marco exclusivo de mis funciones sin extralimitarme en el ejercicio de las mismas, realicé las gestiones que me correspondían frente al caso concreto.

Procedo finalmente a demostrar porque tampoco en mi caso concreto, se configura un supuesto nexo causal entre el supuesto daño patrimonial y mi total ausencia de culpa con relación a los hechos objeto del presente proceso, como tercer elemento de la responsabilidad fiscal.

Han reiterado tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado en sus providencias, casualmente en alto número de procesos donde figura como demandada y condenada la Contraloría General de la República, que en el marco de la responsabilidad fiscal, no todo actuar puede entenderse como relevante para configurarse una relación de causalidad con el daño patrimonial.

Realizado un exhaustivo análisis de las teorías sobre el nexo causal, las altas Cortes se decantaron en utilizar en materia de responsabilidad fiscal, la teoría de la causa eficiente, para determinar en un determinado caso, cuál es la causa que debe ser considerada como eficiente, fundamental, decisiva, para la ocurrencia del daño patrimonial.

Mediante Sentencia SU431/15, la honorable Corte Constitucional ha señalado que:

"Ahora bien, en cuanto a la relación de causalidad o nexo causal debe decirse que a la par que exige una causalidad física de la conducta antijurídica frente al daño imputado, requiere de una causalidad jurídica, derivada de la exigibilidad personal, funcional o contractual producto de las normas generales y específicas. Implica que entre la conducta desplegada por el gestor fiscal, o

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

entre la acción relevante omitida y el daño producido, debe existir una relación determinante y condicionante de causa-efecto, de la cual solo puede predicarse una ruptura cuando entra en escena la llamada causa extraña que puede operar bajo la denominada fuerza mayor o el caso fortuito².

En la página 4, en lo que tiene que ver con la relación de causalidad, se fundamenta en "...quién omitió su deber funciona y legal de orientar o incluir en la minuta de los contratos referidos la obligación o exigencia de pagar estampillas aludidas, por cuento entre otras funciones sobre ella recaía la obligación de esto es, como responsable de esta labor en el área de contratación es claro que su actuar se desprende una contribución o incidencia y participación directa en la producción del daño...", es contradictorio el investigador, pues como se señaló en el numeral vii. II.V. Que de continuar con este reproche fiscal, me generaría un perjuicio irremediable, pues mi sustento profesional obedece a los contratos que suscribo con Entidades Estatales, lo que conllevaría a no poder ejercer mi profesión, como lo he venido haciendo durante los últimos 14 años, ni aspirar a cargos públicos y además atentaría con mi buen nombre profesional, ya que una sanción de tipo fiscal perjudicaría mi credibilidad con abogada, enfocada a la contratación Estatal.

III. INEXISTENCIA DE ELEMENTOS DE RESPONSABILIDAD

Para efectos prácticos y útiles abordaremos los tres elementos de la responsabilidad fiscal, con el fin de desvirtuar el daño, la conducta y el nexo de causalidad.

VI. SOBRE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

Para comenzar el análisis de los elementos de responsabilidad fiscal con relación al caso concreto y en la búsqueda de lograr demostrar no sólo la inexistencia de mi calidad de gestor fiscal sino la no configuración de una responsabilidad fiscal de mi parte, considero relevante citar un aparte de la Sentencia de unificación SU431/15 de la honorable Corte Constitucional, que no sobra decir es de obligatorio cumplimiento en el territorio nacional por TODOS los actores sin excepción alguna, en la cual exponen con toda claridad los tres elementos de la responsabilidad fiscal y su alcance limitado para efectos de vincular o imputar sujetos en un proceso fiscal.

Esta Sentencia permite vislumbrar la real esencia de las normas fiscales contempladas en la Ley 610 de 2000 y la línea jurisprudencial que deben respetar todos los actores públicos, incluidos por supuesto los Entes de control:

"Ya esta Corte se ha ocupado de la naturaleza jurídica, los objetivos y propósitos que persigue el proceso de responsabilidad fiscal, el cual presenta las siguientes características, de conformidad con los mandatos de la Constitución Política y la ley -Ley 610 de 2000-: (i) origen único y exclusivo en el ejercicio de un control fiscal sobre los servidores públicos y los particulares jurídicamente habilitados para administrar y manejar recursos o bienes públicos; (ii) naturaleza administrativa más no jurisdiccional; (iii) finalidad de resarcir el patrimonio público por un detrimento que se le haya causado; (iv) responsabilidad independiente y autónoma de otros tipos, como la disciplinaria o la penal; (v) responsabilidad de carácter subjetivo, dado que es necesario determinar si el imputado obró con dolo o culpa; y finalmente (vi) observancia plena de las garantías sustanciales y procesales propias del debido proceso, de conformidad con los artículos 29 y 209 Superiores³.

Son tres los elementos de la responsabilidad, a saber: el daño, las conductas relacionadas con la gestión fiscal y el nexo causal.

El primero de ellos se encuentra regulado en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, en donde se enuncia que por daño se entiende la lesión producida al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o de los intereses patrimoniales del Estado. Se trata de un daño especial que se surte

² Consultar, AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, pp. 203-204

³ Sobre esta caracterización del proceso de responsabilidad fiscal, consultar las Sentencias C-046 de 1994, C-540 de 1997, C-189 de 1998, C-840 de 2001, C-557 de 2001, C-840 de 2001, C-131 de 2002, C-832 de 2002, C-340 de 2007 y C-832 de 2008.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

sobre un patrimonio de naturaleza pública, dentro de un esquema de atribución normativa y en el ámbito de la gestión fiscal⁴.

El daño en el campo de la responsabilidad fiscal tiene varios rasgos especiales: Por un lado, (i) debe obedecer a una actividad propia de la gestión fiscal, dándose a entender con ello que la responsabilidad fiscal no es universal o general para todos los servidores públicos o particulares, pues aplica únicamente a los gestores fiscales como elemento orgánico⁵ ; y, por otro, (ii) la conducta generadora de responsabilidad solo es aquella desarrollada de forma dolosa o gravemente culposa.

Realmente, la doctrina es uniforme en conceptuar al daño como el elemento estructural de la responsabilidad civil, circunstancia que origina similares efectos cualificadores respecto de la responsabilidad fiscal. Ahora, el daño en tanto requisito indispensable no es suficiente, pues además de su demostración precisa de los varios elementos adicionales que integran la responsabilidad patrimonial. Importante nota en el caso de la responsabilidad fiscal, ya que aquella no se consolidará ni podrá determinarse sin un daño efectivamente verificado⁶ .

Frente a las actividades especiales que generan daño, las conductas que lo determinan son aquellas caracterizadas como actividades generadoras o especies de omisiones, verbos rectores según los cuales 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 de los intereses patrimoniales del Estado, producido por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que, en términos generales, no se aplique a los cometidos y fines del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto, de los sujetos de vigilancia y control⁷ .

Como elemento material del daño está el concepto de patrimonio público, que cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo⁸ . Es, si se quiere, un concepto genérico que involucra todos los bienes del Estado y que comprende en ellos los de todas las entidades, ya sea del nivel central, descentralizado o por servicios.

Por su parte, la conducta hace referencia al comportamiento activo u omisivo, doloso o culposo, que provoca un daño al patrimonio público, atribuible a un agente cuyas funciones comportan el ejercicio de funciones administrativas de gestión fiscal. Presupuesto que impone que la conducta dolosa o culposa sea atribuible a una persona que despliegue conductas relacionadas íntimamente con la gestión fiscal”.

V. RESPECTO DE LA EXISTENCIA DE DAÑO FISCAL

⁴ Ver artículo 6º de la Ley 610 de 2000, en el que se da a entender por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio jurídico, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna que, en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá causarse 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. Consultar C-840 de 2001.

⁵ La Corte Constitucional, en la Sentencia C-840 de 2003 expresó que “el control fiscal no se puede practicar in solidum o con criterio universal, tanto desde el punto de vista de los actos a examinar, como desde la óptica de los servidores públicos vinculados al respectivo ente. La esfera de la gestión fiscal constituye un elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por lo tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata”

⁶ Consultar QUINTERO, Beatriz. Teoría Básica de la Indemnización. Manual de Responsabilidad Civil, Bogotá, Leyer, 2001, p. 104.

⁷ En la Sentencia C-340 de 2007 las expresiones de un uso indebido de bienes o una gestión inequitativa fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional y por ello no son generadoras de daño.

⁸ Consejo de Estado. Sentencia del 8 de junio de 2011, Sección Tercera. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación 25000-23-26-000-2005-01330-01.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i></p>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Si bien es evidente como resultado de un somero estudio del expediente fiscal, que durante el periodo objeto del proceso auditor y que generó el inicio del presente proceso de responsabilidad fiscal, no se efectuó el pago de estampillas correspondiente a cierto número de contratos celebrados por la Universidad del Tolima, no resulta tan claro afirmar como lo ha realizado el ente de control, que haya existido un daño patrimonial consolidado al momento de dar apertura al proceso de responsabilidad fiscal, presupuesto obligatorio para la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal.

Con relación a lo anterior, mediante Sentencia del 30 de enero de 2020, M.P. Roberto Serrato, Rad. 41001-23-31-000-1996-08597-01, el honorable Consejo de Estado ha sostenido que:

"Así pues, se tiene que el daño constituye el presupuesto central de la responsabilidad fiscal, lo que significa que sin su existencia no es posible configurar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares en el manejo de fondos o bienes públicos, cuando con su conducta activa u omisiva se advierte un daño al patrimonio del Estado⁹, y solo después de estructurado este, es posible el análisis de los demás elementos que configuran la responsabilidad fiscal".

Le corresponde al Ente de control en el presente caso, no sólo demostrar con suficiencia la configuración de los tres (3) elementos de la responsabilidad fiscal, lo cual aún no ha ocurrido, sino también delimitar con total precisión el hecho generador del daño, el momento puntual en el cual se generó el detrimento y por supuesto el causante correctamente identificado. Lo anterior es esencial ante un caso como el concreto donde por distintas razones intervinieron en su devenir, un sinnúmero de participantes en distintos momentos, y no por esto puede hacerse responsable a cualquiera de ellos, o como ocurre en este proceso, únicamente a mí, sin un análisis detallado.

Es importante recordar, que el proceso de responsabilidad fiscal no reviste un carácter sancionatorio o de reproche al servidor público, sino que persigue como fin único, el resarcimiento económico por parte del gestor fiscal; por lo tanto, cualquier valoración o incluso medida sancionatoria que exceda su límite funcional ES ILEGAL.

Con relación a lo manifestado, mediante Sentencia C-840/01, la honorable Corte Constitucional ha resaltado que:

"Cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución. En los demás casos, esto es, cuando el autor o partícipe del daño al patrimonio público no tiene poder jurídico para manejar los fondos o bienes del Estado afectados, el proceso atinente al resarcimiento del perjuicio causado será otro diferente, no el de responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritos por la ley. La gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados".

Incurrir en grave error el Ente de control al considerar que la falta de previsión en la correspondiente minuta de incluir un texto relacionado con la obligación del pago de las estampillas, genera por sí solo el presunto detrimento patrimonial.

La obligación del contratista de pagar la suma correspondiente a las estampillas departamentales no nace de la inclusión de la respectiva cláusula en la minuta contractual, sino por mandato de la Ordenanza Departamental. Tanto funcionarios como contratistas tienen la obligación de conocer las normas que rigen su actividad y en materia contractual y tributaria, deben tener claro con suficiencia, los impuestos, tasas, contribuciones y demás instrumentos de recaudo que debe cumplir como requisitos de perfeccionamiento y ejecución de los contratos que celebren.

⁹ 8 C- 382 de 2008.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

No es correcta la afirmación del Ente de control de que no exigir en el contrato el pago de las estampillas, ocasiona el supuesto detrimento patrimonial. El contratista como colaborador del Estado y los funcionarios competentes del recaudo en las Entidades estatales tienen la obligación de incluso a falta de previsión en la correspondiente minuta, proceder a cumplir con lo señalado por las normas vigentes y no pueden alegar su ausencia de responsabilidad por este hecho.

En los contratos estatales, si bien se entiende que deben ser solemnes y que lo pactado es Ley, las obligaciones tributarias no son sujeto de acuerdo o discusión por las partes y se entiende que por tener su fuente en la Ley o como en el presente caso, de una Ordenanza, se deben cumplir sin condición o exención alguna; es decir, con relación a lo que atañe a la mera voluntad de las partes, lo no escrito o pactado se entiende que no las obliga, por el contrario, todo aquello que no dependa de las partes, como las obligaciones de fuente legal, deben cumplirse incluso si no se dejan plasmadas en el documento contractual.

El Ente de control no quiso realizar un objetivo análisis respecto a los intervinientes que ostentan la calidad de gestores fiscales y su omisión de cancelar el pago de las estampillas, como en el caso de los supervisores o de los funcionarios que dentro de la Universidad del Tolima tenían la función de recaudo.

Pareciera que ante su falta de diligencia en el presente proceso, el Ente de control se limitara a imputarme responsabilidad a pesar de nunca haber ostentado la calidad de gestor fiscal ni tener dentro de mis funciones como profesional universitario grado 17, la de gestionar el cobro o recaudo del pago de las estampillas, para no dejar vencer los términos procesales y cumplir estadísticas institucionales. Desconocen los funcionarios de la Contraloría que de la misma manera que investigan actuaciones de servidores públicos de hace unos años, ellos también serán objeto de reproche y sanción por actuar con desviación de poder y proferir decisiones sin sustento legal.

No puede el Ente de control exceder sus competencias regladas por la Constitución Política y la Ley, tratando de investigar y juzgar todos los comportamientos de servidores públicos y contratistas, independientemente del campo de aplicación de sus funciones como ente de control en materia fiscal.

En lo particular, si el Ente de control considera que en las minutas que por reparto estaban a mi cargo elaborar, lo cual no es cierto ya que dentro del grupo de contratación de la Universidad del Tolima, se encontraban diferentes profesionales los cuales eran encargados de la revisión y elaboración de la minuta contractual, tal como se puede evidenciar en cada uno de los contratos que aquí se reprochan, y como consta en el procedimiento de elaboración de contratos el formato del sistema gestión de calidad BS-PO03 Versión 8 vigente, para la época de los hechos que se aporta para que conste como prueba dentro del expediente, esto es la falta de estipulación del pago de estampillas, quizá podría ser objeto de reproche mediante un hallazgo administrativo o eventualmente de una responsabilidad en materia disciplinaria por no cumplir con las funciones encomendadas, pero de ninguna manera de un proceso de responsabilidad fiscal, por no ostentar en mi caso, la calidad de gestor fiscal y tampoco tener dentro de mis funciones regladas, la obligación de recaudo o manejo de sumas de dinero, como lo establece la Ley 610 de 2000 y la interpretación del honorable Consejo de Estado, las cuales ha desconocido flagrantemente el Ente de control en el presente proceso.

No tiene ningún sentido continuar con este proceso de responsabilidad fiscal y mucho menos siquiera plantearse una sanción cuando el daño no está consolidado e incluso existen múltiples pruebas del pago de algunas de las obligaciones que dieron origen al proceso de responsabilidad fiscal, por parte de los contratistas involucrados, lo cual descarta el argumento principal de la Contraloría respecto a su imposibilidad de efectuar gestiones para perseguir los recursos no captados. Así mismo, parece desconocer el Ente de control, que la Universidad del Tolima ha desplegado acciones legales para recaudar los recursos correspondientes a las Estampillas y no tuvo en cuenta estas pruebas por su afán de sancionar y generar estadísticas.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

En conclusión, respecto a la supuesta existencia del daño patrimonial, dicho daño no es cierto y consolidado y por ende, basta con desvirtuar su existencia para lograr un archivo del presente proceso. Pero dado que se cuenta con los suficientes argumentos y pruebas para cuestionar la existencia de este proceso y mi imputación en el mismo, me dispongo a refutar el otro elemento de la responsabilidad fiscal que me concierne y es una supuesta conducta con culpa grave de mi parte.

VI. RESPECTO A UN SUPUESTO ACTUAR CON CULPA GRAVE DE MI PARTE.

Del contenido del Auto de imputación, se puede concluir que el Ente de control cuestiona mi papel como Profesional Universitario grado 17, en virtud de mi supuesto omisión de incluir en la minuta contractual la exigencia del pago de las estampillas; sumado a lo anterior, también asumen que este supuesto fallo, implicó de manera inmediata, la imposibilidad de efectuar el cobro y recaudo de las estampillas.

Es importante hacer hincapié que las funciones que me otorgaba el Manual de la Universidad del Tolima y sus atribuciones y competencias, difieren totalmente de aquellas que en su extensa interpretación, asume la Contraloría que yo tenía como profesional universitario grado 17, seguramente como única manera de vincularme al presente proceso de responsabilidad fiscal, desconociendo que este proceder es evidencia de desviación de poder y un comportamiento ilegal del Ente de control.

Igualmente, y de manera muy conveniente para ocultar otro tipo de intereses subjetivos o al menos no legales, decidió el Ente de control omitir de la lectura del mismo Manual de funciones por medio del cual me imputó responsabilidad, las funciones correspondientes a funcionarios de la Universidad del Tolima que sí actuaron como gestores fiscales y que sí tenían responsabilidad frente al recaudo y cobro de estampillas, como las personas que desarrollaban funciones de Tesorero, Pagado, Vicerrector Administrativo.

Igualmente, incurre en grave error el Ente de control al dar por hecho sin absolutamente ningún fundamento legal, que la eventual omisión de transcribir la obligación de pago de las estampillas genera automáticamente un detrimento patrimonial.

Primero, la Contraloría debe vincular a cualquier proceso a su cargo, únicamente a los sujetos que encuadren en la norma como gestor fiscal, calidad que nunca ostenté. Segundo, nunca analizó el Ente de control a cargo de cuál funcionario estaba a cargo la elaboración de cada una de las minutas contractuales, simplemente tomaron el camino más fácil e ilegal al decidir únicamente imputarme a mí bajo ningún criterio objetivo. Tercero, nunca se cuestionó el Ente de control si ante la supuesta omisión de dejar por escrito el pago de las estampillas en la minuta contractual, la Universidad del Tolima a través de sus funcionarios encargados del área financiera, podían condicionar los pagos realizados al contratista al pago de las estampillas, o si el supervisor podía evidenciar el incumplimiento contractual por el no pago de las estampillas y obligar al contratista a realizarlo e incluso si la misma Contraloría a través de sus competencias, podía vincular a un proceso fiscal a los contratistas y exigirles el pago.

Resulta preocupante observar como el Ente de control no efectuó un análisis razonable de mi derecho de defensa, del debido proceso y una correcta valoración de todo el material probatorio existente. La anterior afirmación la realizo debido a que el Ente de control como se refleja en la imputación y los motivos que la generaron, jamás se cuestionó o indagó si hubo de mi parte gestiones alrededor del caso concreto o si de acuerdo con el Manual de funciones y los procedimientos que rigen el proceso contractual, me correspondía a mí como Profesional Universitario grado 17, adelantar las gestiones que alega la Contraloría fueron omitidas.

Considero que no es objeto de controversia la obligatoriedad del pago de las estampillas referidas, por parte de los contratistas de cualquiera de las Entidades públicas relacionadas en la Ordenanza; por el contrario, lo que en ningún momento del presente proceso de responsabilidad fiscal fue objeto de análisis por el Ente de control, es determinar el funcionario competente para verificar y hacer efectivo el pago de las mismas al interior de la respectiva Entidad.

✓

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

La misma Ordenanza abre otra posibilidad para el nacimiento de la obligación de pagar las Estampillas y es el momento de los pagos al contratista. En ningún aparte del voluminoso expediente se observa un ligero razonamiento del Ente de control con relación a determinar la Oficina o funcionario encargado para la época de los hechos en la Universidad del Tolima de realizar los pagos a los contratistas. Asumo que a pesar de la ausencia de una justificación razonable, el Ente de control no está realizando una interpretación lo suficientemente abstracta como para llegar a extraer de mis funciones regladas, que dicha labor también me correspondía a mí, como profesional universitario grado 17 en la Oficina Jurídica de la Universidad del Tolima.

Si el Ente de control hubiera actuado correctamente en el marco de sus competencias y facultades legales, habría realizado una lectura ligera del organigrama de la Entidad y su Manual de funciones y determinado con total claridad los responsables de tramitar y efectuar los pagos a los contratistas y su vinculación al presente proceso fiscal; por el contrario, optó por la fórmula más fácil y decidió mantenerme como la única responsable bajo ningún argumento objetivo, sin realizar un ejercicio juicioso de análisis de las pruebas aportadas, solicitadas y existentes y actuando caprichosamente sin justificación alguna actuando claramente con desviación de poder.

El Ente de control alude a diferentes instrumentos de organización y planeación de las Entidades públicas como el Organigrama institucional, Estatuto General de Contratación, Manual de funciones, Procedimientos de contratación y Sistema de Gestión de calidad para supuestamente fundamentar su decisión de imputarme responsabilidad fiscal.

Si hubiera actuado correctamente el Ente de control y evaluado los elementos probatorios existentes, habría podido observar cómo el Organigrama institucional no incluye lo que ellos denominan Oficina de contratación ni mucho menos establece un responsable de dicha Oficina inexistente.

Por lo que fui insistente desde mi versión libre en determinar que la oficina de contratación no existía jerárquicamente lo que implicaba que yo solo era profesional Universitario sin titularidad jurídica, tanto así que solo desde el de 2016, se creó el cargo de Director de Contratación, el cual acarreo funciones y potestades distintas a las mi otorgadas, si bien actué en el proceso contractual, no participaba en forma determinante en el proceso de contratación o en la toma de decisiones.

Dado que la denominada "Oficina de contratación" no existe, lo mínimo es realizar un ejercicio objetivo de determinar cuál contratista o profesional tenía a su cargo la elaboración de la respectiva minuta contractual; contrario a lo que dicta un razonamiento lógico, el Ente de control prefirió tomar la vía fácil y asumir que recaía en mi actividad, elaborar todas las minutas de la Universidad del Tolima, lo cual es falso, y por ende, hacerme responsable.

Así mismo, no refleja el Ente de control en sus escritos, la argumentación necesaria que permita vislumbrar con total claridad, porqué considera que en cabeza de la profesional universitaria grado 17, recaían todas las actividades y responsabilidades en materia de contratación de la Universidad del Tolima. Desconoció flagrantemente el Ente de control que existían otros funcionarios y contratistas encargados de proyectar minutas y ni siquiera se cuestionó consultar sus nombres o su posible inclusión como responsables en el presente proceso de responsabilidad fiscal. Valga la pena aclarar que nunca aparecí formalmente en el Organigrama institucional ni oficié por funciones como la funcionaria encargada y responsable de las actividades contractuales de la Universidad del Tolima y el Ente de control tampoco sustenta el porqué de su amañada interpretación.

Respecto a los demás instrumentos mencionados tales como Manual de funciones, Procedimientos de contratación y Sistema de Gestión de calidad, bastaría con un ejercicio objetivo de dichos documentos para determinar con total claridad como dentro de mis funciones no tenía a cargo la total responsabilidad de las actividades contractuales de la Universidad del Tolima ni mucho menos las que me endilga falsamente el Ente de control en su escrito de imputación. Así mismo, ni los procedimientos de contratación ni mucho menos el Sistema de Gestión de calidad, me atribuye a mí la responsabilidad de asumir todo el peso funcional en materia de contratación

1.834

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

de la Universidad del Tolima ni efectuar gestiones de cobro de suma alguna al interior de la Entidad.

Por lo tanto, más allá de citar instrumentos puntuales de planeación en la Universidad del Tolima para supuestamente fundamentar sus decisiones, el Ente de control debió valorarlos realmente y de manera objetiva determinar su peso probatorio en aras de sancionar o absolver de responsabilidad tanto a mí como a los posibles responsables que ni siquiera vincularon en el proceso de responsabilidad fiscal concreto.

VII. RESPECTO AL NEXO CAUSAL ENTRE EL SUPUESTO DAÑO Y MI CONDUCTA

A lo largo de este escrito se ha expuesto que basado en mis funciones y atribuciones regladas como Profesional Universitario grado 17, la normatividad vigente y la línea jurisprudencial de las altas Cortes, no se me puede atribuir responsabilidad fiscal dado que nunca ostenté la calidad de gestor fiscal, requisito indispensable para imputarme dentro de este proceso; así mismo, procedí a exponer de manera subsidiaria, como según las pruebas obrantes en el expediente fiscal, tampoco se puede considerar que exista un daño patrimonial consolidado, presupuesto fundamental y de partida para analizar los otros dos elementos de la responsabilidad fiscal.

No obstante lo anterior, y por considerarlo necesario dadas las infundadas afirmaciones del ente de control con relación a mi actuar como Profesional Universitario grado 17 en el caso concreto, también me dispuse a argumentar por qué no se me puede atribuir una conducta gravosa al demostrar, que actuando en el marco exclusivo de mis funciones sin extralimitarme en el ejercicio de las mismas, realicé las gestiones que me correspondían frente al caso concreto.

Procedo finalmente a demostrar porque tampoco en mi caso concreto, se configura un supuesto nexo causal entre el supuesto daño patrimonial y mi total ausencia de culpa con relación a los hechos objeto del presente proceso, como tercer elemento de la responsabilidad fiscal.

Han reiterado tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado en sus providencias, casualmente en alto número de procesos donde figura como demandada y condenada la Contraloría General de la República, que en el marco de la responsabilidad fiscal, no todo actuar puede entenderse como relevante para configurarse una relación de causalidad con el daño patrimonial.

Realizado un exhaustivo análisis de las teorías sobre el nexo causal, las altas Cortes se decantaron en utilizar en materia de responsabilidad fiscal, la teoría de la causa eficiente, para determinar en un determinado caso, cuál es la causa que debe ser considerada como eficiente, fundamental, decisiva, para la ocurrencia del daño patrimonial.

Mediante Sentencia SU431/15, la honorable Corte Constitucional ha señalado que:

"Ahora bien, en cuanto a la relación de causalidad o nexo causal debe decirse que a la par que exige una causalidad física de la conducta antijurídica frente al daño imputado, requiere de una causalidad jurídica, derivada de la exigibilidad personal, funcional o contractual producto de las normas generales y específicas. Implica que entre la conducta desplegada por el gestor fiscal, o entre la acción relevante omitida y el daño producido, debe existir una relación determinante y condicionante de causa-efecto, de la cual solo puede predicarse una ruptura cuando entra en escena la llamada causa extraña que puede operar bajo la denominada fuerza mayor o el caso fortuito¹⁰.

De esta manera, precisa la mencionada Teoría, que le asiste la obligación al Ente de control de realizar un juicioso análisis de todas las eventuales causas que pudieron influir en la ocurrencia del daño e imputar responsabilidad únicamente a la conducta desplegada por un gestor fiscal que haya sido eficiente para la generación del daño. Por lo tanto, es claro que así en un determinado caso hayan confluído una variedad de hechos o conductas desplegadas

¹⁰ Consultar, AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, pp. 203-204.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>«La creación de la ciudadanía»</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

obligatoriamente por gestores fiscales, como condición para ser sujetos de responsabilidad fiscal, sólo será válida para imputar responsabilidad, LA CAUSA EFICIENTE.

En el presente caso, resulta evidente de la lectura del expediente fiscal, que el supuesto daño hallado por el ente de control no es otro que el no pago de las estampillas por parte de los contratistas de la Universidad del Tolima, y la conducta que reviste calidad de causa eficiente del supuesto daño, es única y exclusivamente el no pago por parte de los contratistas de efectuar el pago de las estampillas, y la omisión por parte de los funcionarios de la Universidad del Tolima encargados de efectuar el cobro y recaudo de recursos, el supervisor de cada contrato, el Ordenador del Gasto y el Rector, todos ellos gestores fiscales, a quienes el Ente de control ni siquiera se planteó vincular al presente proceso.

Incurrir en grave error el ente de control el cual está a tiempo de corregir, al considerar que mi supuesto inactuar, el cual está probado no es cierto, influyó eficientemente en la generación del daño patrimonial. No ha demostrado el Ente de control como lo exige la Ley y la Jurisprudencia que en mi calidad de Profesional Universitario grado 17 influí eficientemente en la ocurrencia del supuesto daño patrimonial.

Con relación a este elemento de la responsabilidad fiscal, el honorable Consejo de Estado mediante Sentencia del 30 de julio de 2020, M.P. Oswaldo Giraldo, Rad. 25000-23-41-000-2013-02729-01 estableció que:

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

En materia de responsabilidad fiscal la Sala estima necesario acudir a los fundamentos que se han ocupado del estudio de la causalidad, por tratarse de una responsabilidad de carácter subjetivo, siendo uno de los elementos constitutivos, como líneas atrás se dijo, el nexo causal, que se entiende como la relación entre el daño al patrimonio público y la conducta activa u omisiva, dolosa o gravemente culposa, de un agente que realiza gestión fiscal¹¹.

En este evento, para que pudiera establecerse una responsabilidad en cabeza de la demandante debía demostrarse que en ejercicio de la gestión fiscal a su cargo o con ocasión de ésta se hubiese causado por su acción u omisión en forma dolosa o gravemente culposa el daño al patrimonio o contribuido en el mismo, de forma que se constituyera en la causa eficiente e idónea del detrimento.

Dado que la órbita de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de los fondos y bienes del Estado, debía estar probado no solo que las funciones de la concernida implicaban gestión fiscal, sino también que la causa eficiente del detrimento patrimonial hubiese sido producto de su acción u omisión directa o indirecta. [...]

En el derecho colombiano se ha identificado como fuentes de las obligaciones: (i) el acto jurídico, que se expresa a través del contrato y del acto unipersonal o la manifestación unilateral de la voluntad; y (ii) el hecho jurídico, que se denota a través del hecho ilícito y del enriquecimiento sin causa. A su vez, las especies del hecho ilícito son el delito y la culpa. El fundamento de la responsabilidad, en cuanto a la obligación de reparar el daño causado por los delitos o la culpa, está previsto en el artículo 2341 del Código Civil, [...] De la precitada disposición se colige que, sólo será responsable del daño quien lo haya cometido; lo anterior, se deriva de la filosofía que subyace a la responsabilidad, en la medida que, la libertad es inherente a la condición humana y tal situación supone que los individuos se apropien de todo aquello que hacen o dejan de hacer y, por lo tanto, de las consecuencias que ello genere. Bajo ese contexto, para atribuirle la responsabilidad a una persona es necesario que entre la conducta y el daño 17 al 30 exista una relación de causalidad o nexo causal; [...] Para analizar la existencia del nexo causal, la doctrina y la jurisprudencia han propuesto diferentes teorías, entre las cuales se encuentran la equivalencia de condiciones y la de causalidad adecuada, ésta última que ha sido la acogida por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para resolver los asuntos relativos a la responsabilidad

¹¹ (sin)

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

extracontractual civil y del Estado, respectivamente. [...] En tal sentido, la teoría de la causalidad adecuada apunta a que será el hecho eficiente y determinante para la producción del daño el que habrá de tenerse en cuenta para imputar la responsabilidad, esto es, el que resulte idóneo para su configuración. A lo señalado cabe agregar, que puede presentarse una ruptura del nexo cuando en el curso de los acontecimientos interviene una causa extraña, de modo que el daño no es imputable a la conducta desplegada por el agente sino a un suceso que es externo a él, por lo que la responsabilidad podría ser atenuada o incluso suprimida si la causa extraña rompe completamente el vínculo de causalidad. [...] En conclusión, comoquiera que la causalidad implica una función de corrección solo es posible atribuir un resultado dañoso a quien ha desplegado una conducta inequívoca, esto es, a quien ha ejecutado una acción u omisión que se erige como la causa idónea y eficiente para la producción del daño. En materia de responsabilidad fiscal la Sala estima necesario acudir a los fundamentos que se han ocupado del estudio de la causalidad, por tratarse de una responsabilidad de carácter subjetivo, siendo uno de los elementos constitutivos, como líneas atrás se dijo, el nexo causal, que se entiende como la relación entre el daño al patrimonio público y la conducta activa u omisiva, dolosa o gravemente culpable, de un agente que realiza gestión fiscal".

Resulta evidente para un lector desprevenido, que si el daño según el ente de control es puntualmente el no cobro de las estampillas correspondientes a los contratos objeto de auditoría, no tuve a mi cargo en ningún momento funcionalmente, ni hice parte de las instancias de seguimiento y decisorias con relación a esa función específica. Por ende, con base en cuál criterio pretende el Ente de control establecer que existe un nexo causal, basado en una causa eficiente, entre mi actuar como Profesional Universitario grado 17 de la Universidad del Tolima y el supuesto daño generado con el no cobro de las estampillas.

Es importante evidenciar el grave error en el que incurre el Ente de control al asumir la existencia de un órgano administrativo al interior de la Universidad del Tolima denominado "Oficina de contratación", al que además le atribuye la función de efectuar el cobro de Estampillas.

Durante el periodo correspondiente a la celebración de los contratos objeto del presente proceso, e incluso con posterioridad, la Universidad del Tolima no contó con una Oficina denominada Oficina de contratación. Lo anterior habría sido fácilmente evidenciado por el Ente de control si en lugar de actuar con desviación de poder, analizara correctamente el material probatorio existente. Aunado a lo anterior, y desvirtuada la existencia de la supuesta Oficina de contratación, no cabe siquiera asumir que esa oficina ficticia tenía dentro de sus funciones la de efectuar el cobro de Estampillas.

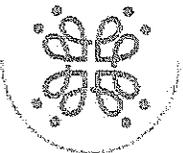
No obstante lo anterior, e incurriendo en el mismo error del Ente de control de asumir que dicha Oficina alguna vez existió, sigue sin entenderse por qué consideran al interior de la Contraloría Departamental del Tolima, que era yo, en mi calidad de profesional universitaria grado 17 la encargada de realizar una revisión detallada de las Ordenanzas proferidas por la Asamblea departamental, realizar el cobro a los contratistas de los tributos a los que estaban obligados y recordárselo si no lo sabían, y que por este hecho, ocasione un supuesto detrimento patrimonial.

No sólo la Oficina de contratación funcionalmente nunca existió al interior de la Universidad del Tolima, sino que en mi calidad de profesional universitario grado 17 no ejercí como responsable de dicha Oficina fantasma ni se me podían atribuir las funciones arriba comentadas como propias.

Finalmente, no es menor el error del Ente de control al asumir que a cargo de una Oficina inexistente, una funcionaria por fuera de las funciones regladas, debía efectuar el cobro de unas Estampillas, sin competencias ni facultades para cumplir esta labor.

Reitero que el Ente de control no cumplió con sus deberes constitucionales y legales y después de más de 4 años de realizar la apertura del proceso fiscal y violando el derecho al debido proceso y a la defensa, decidió con argumentos falsos, imputarme responsabilidad bajo el supuesto liderazgo de una oficina inexistente y en teoría, actuar extralimitándome en mis funciones, asumiendo como propias las de otros funcionarios de la Universidad.

✓

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>«La conciencia del Ciudadano»</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Aún está a tiempo el Ente de control de subsanar su error asumiendo las consecuencias de su indebido actuar, exonerándome de cualquier responsabilidad y no continuar soportando sus decisiones en pruebas falsas y argumentos sin ningún sustento.

Por lo tanto, solicito respetuosamente al Ente de control, archivar el presente proceso de responsabilidad fiscal para cumplir con su cometido de respeto al debido proceso en lo atinente a la valoración objetiva de los hechos, el material probatorio recaudado y por aportar al proceso, y la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Por todas y cada una de las razones aquí esgrimidas es que considero que debe el órgano de control fiscal revocar la decisión.

VIII. SOLICITUD DE NULIDAD. PROCEDENCIA DE LA NULIDAD

El artículo 36 de la ley 610 del 2000, establece tres causales de nulidad en los procesos de responsabilidad fiscal, así como se menciona a continuación:

"ARTÍCULO 36. CAUSALES DE NULIDAD. Son causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar; la violación del derecho de defensa del implicado; o la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso. La nulidad será decretada por el funcionario de conocimiento del proceso." (subrayado fuera del texto original)

Oportunidad de proponer la nulidad

"ARTÍCULO 38. TERMINO PARA PROPONER NULIDADES.

Podrán proponerse causales de nulidad hasta antes de proferirse el fallo definitivo. En la respectiva solicitud se precisará la causal invocada y se expondrán las razones que la sustenten. Sólo se podrá formular otra solicitud de nulidad por la misma causal por hechos posteriores o por causal diferente."

NULIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Considerando previamente que, las nulidades consisten en la ineficacia de los actos procesales que se han realizado con violación de los requisitos que la ley ha instituido para la validez de los mismos y a través de ellas se controla la regularidad de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso, como así lo señaló la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-394 de 1994.

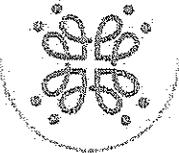
Los artículos 3o y s.s., de la ley 610 de 2000, señalan que la falta de competencia del funcionario, la violación al derecho de defensa, así como las irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso, son causales que generan la nulidad procesal. En cuanto a los requisitos que debe cumplir la solicitud de nulidad, estos deben establecerse de acuerdo a lo indicado en el Artículo 36 y 38 de la ley 610 de 2000.

De acuerdo con lo anterior solo se podrán invocar como causales de nulidad referidas a: i) la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar; i) la violación del derecho de defensa del implicado; o ii) la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso. En atención a que la causal de nulidad de irregularidades sustanciales es la que se evidencia afectada en el presente proceso, se analizará el contenido de la misma para establecer su aplicabilidad en el presente proceso.

CAUSAL DE COMPROBADA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES SUSTANCIALES QUE AFECTEN EL DEBIDO PROCESO

El debido proceso como derecho fundamental que irradia las actuaciones administrativas y jurisdiccionales comprende un conjunto de garantías que aseguran unas reglas de proceso que

1836

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

permiten la igualdad ante la Ley, la ausencia de arbitrariedad y la imparcialidad de las decisiones como presupuestos de la justicia como un principio de orden superior en el ordenamiento jurídico. Sobre el asunto, la Corte Constitucional ha señalado "En virtud de la norma del artículo 29 de la constitución política, es aplicable el proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación al debido proceso y a 20 al 30 interponer recurso contra la decisión condenatoria) debido proceso sin dilaciones injustificadas y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.¹²

Respecto de las implicaciones de esta garantía en el desarrollo de procesos de responsabilidad Fiscal, la Corte Constitucional no sólo ha referido su procedencia sino que ha brindado dos elementos de relevancia para su comprensión, el primero corresponde a que las garantías sustanciales y procesales deben observarse de manera compatibilizada con la naturaleza propias de las actuaciones administrativas, las cuales se rigen por reglas propias constitucionales y legales, entre ellas el artículo 209 de la C.P., así mismo refiere el conjunto de garantías que amparan el proceso de responsabilidad fiscal, entre las cuales se encuentra el derecho de defensa y el debido proceso público sin dilaciones injustificadas.

De otra parte, si bien el legislador ha establecido una serie de pasos y de reglas que determinan la ritualidad a la que han de atenerse las partes, inclusive el fallador, no es menos cierto que el fin y objeto de los procesos se refiere a la búsqueda de la justicia, otorgando, modificando o revocando derechos en cabeza de los particulares o de la administración. Esto es, que el derecho adjetivo, no es una patente de corso, del cual se pueda predicar que su simple incumplimiento genere una violación de los derechos de los encartados.

No debe haber dudas de tal concepción, ya que desde el mismo cuerpo constitucional se advierte sobre la preeminencia del derecho sustantivo sobre el adjetivo, o de lo establecido en el CPACA, al otorgar al funcionario competente la facultad de remover los obstáculos puramente formales, con el objeto de obtener una resolución de fondo sobre la cuestión planteada.

Dicho planteamiento se desarrolla en el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el cual busca que las formalidades no impidan el logro de los objetivos del derecho sustancial, y siempre que el derecho sustancial se pueda cumplir a cabalidad, el incumplimiento o inobservancia de alguna formalidad, no debe ser causal para que el derecho sustancial no surta efecto. Así el Consejo de Estado ha indicado que:

"(...) aquí, como en el derecho Francés, la forma cuyo incumplimiento puede dar al traste con el acto tiene que ser de cierta entidad o decisiva, impuesta por la ley como garantía de los derechos de las personas afectadas con él, bien para facilitarlos el ejercicio de los controles de legalidad o para darles certeza sobre los derechos y obligaciones emanados del mismo.

Si la forma omitida no incide en estos extremos es intrascendente y no alcanza a producir la anulación del acto. De lo contrario se caería sí, como lo dice Waline, en lo que en forma irreverente se ha denominado la "chinoiseríasadministratives*(ésta última expresión hacer relación con la creación de complicaciones innecesarias en materia administrativa).

Este oculto exagerado a la forma haría de por sí más lenta la administración de lo que realmente es, con notorio perjuicio para la colectividad y con olvido de una de sus características esenciales, la ductilidad y el acomodo oportuno y presto a las cambiantes situaciones que tiene que contemplar"

De esta forma, tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional, han dado en denominar a los vicios relevantes como sustanciales, en cuanto afectan la validez del proceso. llevándolo a su

¹² Corte Constitucional Sentencia SU-620 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá 13 de noviembre de 1996.

Handwritten signature

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>- la Contraloría del Ciudadano -</i></p>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

nulidad. Mientras que los meramente formales, y que no tienen la fuerza suficiente para gravitar sobre la validez del mismo, son conocidos como accidentales, definiéndolos así:

"Los primeros (es decir los sustanciales) son aquellos de magnitud, importancia, que se estructuran sobre requisitos indispensables para el resultado final del acto, sobre las garantías consagradas en defensa de los particulares en general, se agrega a lo anterior la violación de los requerimientos indicados expresamente en la ley como indispensables para la producción del acto, y cuya omisión o transgresión ocasiona la nulidad de la actuación (...). Los vicios procedimentales de naturaleza accidental, por el contrario, son aquellos de menor entidad, que no acarrearán nulidad del acto. Son todas aquellas omisiones de formalidades insignificantes o de formalidades cuyo incumplimiento no podrían, en la realidad fáctica, alterar en manera alguna, garantías de los administrados".

Así las cosas, resulta evidente, que no toda omisión en el proceso genera nulidad en él, los vicios en el proceso deben tener una relevancia e importancia medular, ya porque vulneran el derecho a la defensa de los implicados o porque cambia en forma definitiva el curso del proceso, es decir, que, de no haberse presentado, el resultado del proceso, hubiera sido necesariamente otro. Por el contrario, los defectos meramente formales, no tienen la vocación de invalidar la actuación, en tanto que se debe dar preponderancia a los principios de economía procesal, y el de prevalencia de lo sustantivo sobre lo instrumental.

De aquí que el tema sea definido por la trascendencia, de las circunstancias que rodean la actuación procesal, en cuanto a la afectación de las garantías de defensa, que se ven reflejadas en la desnaturalización del proceso por medio del cual se debe evacuar la investigación fiscal, o por el fin perseguido y obtenido dentro de la actuación, en cuanto que este sea desfavorable para el implicado, al modificar de manera drástica los resultados de la causa.

Sobre la aplicación de nulidad en los procesos de responsabilidad fiscal, la Oficina Jurídica se pronunció en Concepto 80112-IE96211 de 9 de septiembre de 2013 que destaca:

"Es importante advertir que la nulidad es un mecanismo extremo al cual debe recurrir el funcionario competente, para subsanar irregularidades o vicios presentados en el proceso, cuya magnitud y trascendencia sean tales que afecten el proceso en su estructura o contrasten con las garantías fundamentales previstas en el Art. 29 de la Carta Política. No se declarará la invalidez de un acto 22 al 30 cuando cumpla la finalidad para la que estaba destinado, siempre que no se viole el derecho a la defensa. Quien alegue la nulidad debe demostrar que la irregularidad sustancial afecta garantías de los sujetos procesales, o desconoce las bases fundamentales de la instrucción y el juzgamiento. (...). Ahora bien, el objetivo que persigue la nulidad es la de garantizar el debido proceso y enderezar la actuación procesal en derecho, subsanando las irregularidades y vicios. Empero, la nulidad puede ser decretada de oficio o a petición de parte, el funcionario competente podrá declarar en cualquier estado del proceso la nulidad parcial o total de lo actuado, mediante providencia debidamente motivada; las pruebas decretadas Y aportadas legalmente antes de la declaratoria de nulidad, conservan plenamente su validez de conformidad con el Código de Procedimiento Civil. (...)"

IRREGULARIDAD SUSTANCIAL EVIDENCIADA EN EL FALLO CON RESPONSABILIDAD

Mediante auto No. 007 del 30 de enero del 2008, el ente acusador vincula a los ordenadores del gasto y a los contratistas como presuntos responsables fiscales, donde esboza las razones de la vinculación, tal como consta en el expediente.

En el auto de imputación de responsabilidad fiscal No. 020 del 17 de agosto de 2022, imputo responsabilidad fiscal de forma solidaria en el literal i) del artículo primero del resuelve a la Universidad de caldas por los contratos de prestación de servicios 527 y 858 del 2014 visible a folio 135.

En el fallo de responsabilidad 020 del 19 de enero del 2023, de manera sorpresiva falla sin responsabilidad a la Universidad de caldas por los contratos de prestación de servicios bajo el siguiente argumento:

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

"(...)En el caso de señores contratistas para la época de los hechos, si bien omitieron el deber de presentar las estampillas endilgadas en el presente proceso de responsabilidad fiscal, reguladas por la ordenanza departamental 018 de 2012, para el presente proceso de responsabilidad fiscal la conducta no se puede calificar a título de culpa grave, porque las estampillas no fueron exigidas por parte de los servidores públicos de la Universidad del Tolima que tenían la responsabilidad de, ni se dejaron estipuladas en el acuerdo de voluntades, ni por parte de la Universidad del Tolima les hicieron la exigencia expresa de comprarlas y presentarlas, en este sentido no es procedente por este despacho formularles cargo a los señores contratistas (...) La Universidad de Caldas, con Nit.890.801.063-3, siendo el representante legal actual el doctor Alejandro Ceballos Márquez, identificado con C.C.7.554.003, firmante con la Universidad del Tolima de los contratos de prestación de servicios 527 y 858 de 2014 y que si bien con su actuar generaron un detrimento al patrimonio de la Gobernación del Tolima, también se observa que la conducta no puede endilgarse a título de culpa grave, sin observar un nexo causal entre éstos dos elementos." Visible a folio 116.

Bajo el argumento arriba citado, entonces como explica el ente de control, que se haya recibido el pago por concepto de las mismas estampillas objeto de reproche a otros contratistas, los cuales se encontraban en la misma situación, es por ello que no se entiende el cambio de posición del ente de control frente a la vinculación de los contratistas en el proceso fiscal, máxime cuando hace un análisis ligero y sin ningún fundamento jurídico de peso, contradiciendo lo que viene esgrimiendo desde la vinculación de los mismos.

Es por ello, que no se entiende a que se debe el cambio de posición, ya que en auto de apertura de investigación a folio estableció que:

"Las estampillas son tasas parafiscales que no se rige por las disposiciones del Estatuto Tributario Nacional, sino por la ordenanza No. 018 del 11 de diciembre de 2012, en el cual se modifica y adiciona la Ordenanza 026 del 30 de diciembre de 2009, modificada por las Ordenanzas 001 del 28 de febrero de 2011 y 009 del 13 de septiembre de 2010, (...), es necesario mencionarle que al momento de manifestar el interés en participar o de presentar la propuesta para la realización de un contrato con las entidades oficiales o con entes universitarios autónomos se presume que el contratista está enterado de todos los impuestos, tasas y contribuciones parafiscales que conlleva la firma de un contrato y que no se debe considerar como una situación sobreviniente a la responsabilidad y exigencias contractuales, por lo que en su condición de contratista continuara vinculado en el presente proceso de responsabilidad fiscal porque con su actuar omisivo contribuyó y participó directamente con la comisión del daño por el valor de las estampillas dejadas de cancelar (...).

Así las cosas, se cambia de forma tempestiva el curso del proceso al excluir de responsabilidad fiscal a los directamente responsables del pago de estampillas, quienes fueron los que percibieron honorarios y quienes tenían la obligación del gravamen que se imponía, por tratarse de la suscripción de un negocio jurídico con el estado.

IX. VULNERACIÓN DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA

El debido proceso es una garantía instituida a favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial. El debido proceso también es una garantía al estado mismo, en cuanto a que éste tiene el derecho y la obligación de dictar providencias conforme a los contenidos del debido proceso para preservar la legitimidad de las autoridades.

Por su parte el artículo 29 de la Constitución política de Colombia consagra que:

"ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable."

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la construcción del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

X. DESVIACIÓN DE PODER

Esta figura se da, cuando el acto si bien fue expedido por órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que ha fijado el ordenamiento jurídico¹³.

El Consejo de Estado¹⁴ ha señalado que este vicio está referido a «...la intención con la cual la autoridad toma una decisión persiguiendo un fin diferente al previsto por el legislador, que obedece a un propósito particular, personal o arbitrario».

La desviación de poder se puede presentar aun en los actos administrativos de naturaleza discrecional, pues tal prerrogativa no puede ejercerse de manera arbitraria o exceder los lineamientos previstos en el ordenamiento jurídico; por consiguiente, además de los requisitos objetivos que legalmente se exigen, es preciso que el retiro esté inspirado en razones del buen servicio.¹⁵

En ese sentido, el Consejo de Estado ha dicho que la desviación de poder es el vicio que afecta la finalidad del acto administrativo, bajo el entendido de que el propósito que persigue constituye un requisito que hace a su legalidad y que debe hallarse en el marco de la función administrativa y del ordenamiento jurídico y, por tanto, se configura cuando se está ante la presencia de una intención particular, personal o arbitraria de un sujeto que, en nombre de la administración, actúa en la búsqueda de un fin opuesto a las normas a las que debe someterse.

Asimismo, esta Corporación ha señalado que, según sus diferentes manifestaciones, la desviación de poder se clasifica, generalmente, en dos categorías, a saber:

[...] [Aquellos casos en que i) el acto o contrato administrativo es ajeno a cualquier interés público –venganza personal, motivación política, interés de un tercero o del propio funcionario; y, ii) el acto o contrato es adoptado en desarrollo de un interés público, pero que no es aquel para el cual le fue conferida competencia a quien lo expide o celebra; categoría a la que se aproxima igualmente la desviación de procedimiento en la que la administración disimula el contenido real de un acto, bajo una falsa apariencia, recurriendo a un procedimiento reservado por la ley a otros fines, con el fin de eludir ciertas formalidades o de suprimir ciertas garantías.

De lo dicho se desprende que para que se materialice la desviación de poder se requiere que el servidor público que expide el acto administrativo utilice sus poderes para un fin distinto de aquel para el cual tales atribuciones le han sido conferidas.

Por su parte, la revocatoria directa puede ser entendida como una figura de autocontrol o de autotutela y, por tanto, un medio eficaz con el que cuenta el sujeto activo del procedimiento administrativo –la administración– para remediar, sin acudir al aparato judicial, aquellos yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la función pública administrativa, resaltando la premisa consistente en que la causa que motiva la revocatoria directa debe ser manifiesta y estar debidamente justificada y demostrada por la administración.

Finalmente, se tiene que frente a las actuaciones del Estado, no se tiene discrecionalidad interpretativa, desbordando los preceptos jurídicos:

Antes de pasar a analizar cada uno de los alegatos del accionante en contra de la sentencia del Consejo de Estado que se acusa, la Sala considera pertinente señalar que el concepto de vía de hecho, en el cual se funda la presente acción de tutela, ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional. La Corte ha decantado los conceptos de capricho y arbitrariedad judicial, en los que originalmente se fundaba la noción de vía de hecho. Actualmente no (...) sólo se trata de los casos en que el juez impone, de manera grosera y burda su voluntad sobre el ordenamiento, sino que incluye aquellos casos en los que se aparta de los precedentes sin argumentar debidamente (capricho) y cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Radicación: 11 001 03 24 000 2010 00529 00

¹⁴ SENTENCIA T-774 DE 2004

¹⁵ Sentencia C-227 de 2009.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

fundamentales de los asociados (arbitrariedad). Debe advertirse que esta corporación ha señalado que toda actuación estatal, máxime cuando existen amplias facultades discrecionales (a lo que de alguna manera se puede asimilar la libertad hermenéutica del juez), ha de ceñirse a lo razonable. Lo razonable está condicionado, en primera medida, por el respeto a la Constitución." En este caso (T-1031 de 2001) la Corte decidió que la acción de tutela procede contra una providencia judicial que omite, sin razón alguna, los precedentes aplicables al caso o cuando "su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados". Este avance jurisprudencial ha llevado a la Corte a reemplazar "(...) el uso conceptual de la expresión vía de hecho por la de causales genéricas de procedibilidad." Así, la regla jurisprudencial se redefine en los siguientes términos, "Por lo anterior, todo pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela respecto de la eventual afectación de los derechos fundamentales con ocasión de la actividad jurisdiccional (afectación de derechos fundamentales por providencias judiciales) es constitucionalmente admisible, solamente, cuando el juez haya determinado de manera previa la configuración de una de las causales de procedibilidad; es decir, una vez haya constatado la existencia de alguno de los seis eventos suficientemente reconocidos por la jurisprudencia: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental; (ii) defecto fáctico; (iii) error inducido; (iv) decisión sin motivación, (v) desconocimiento del precedente y (vi) violación directa de la Constitución."¹⁶

XI. PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

La ley 610 del 2000, establece dentro de su artículo 9 que la prescripción opera cuando

"ARTÍCULO 9o. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. *La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.*

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública."

Así las cosas, se hace necesario establecer que el auto de apertura de investigación tiene fecha del 30 de enero del 2018, es por ello que a la fecha no existe providencia en firme pues la firmeza de los actos administrativos, se definen en el artículo 87 de la Ley 1437 del 2011, la cual establece que:

"ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

- 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*
- 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*
- 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*
- 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*
- 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo."*

Respecto a la misma materia, establece la ley 610 de 2000, en su artículo 56

ARTÍCULO 56. EJECUTORIEDAD DE LAS PROVIDENCIAS. *Las providencias quedarán ejecutoriadas:*

- 1. Cuando contra ellas no proceda ningún recurso.*
- 2. Cinco (5) días hábiles después de la última notificación, cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos.*

¹⁶ SENTENCIA T-774 DE 2004

✓

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la Contraloría del Ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

3. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.

Teniendo en cuenta que el fallo con responsabilidad proferido en mi contra aún no se encuentra en firma, pues aún procede recurso de reposición, del cual estoy haciendo uso, la facultad sancionatoria de la contraloría frente a la responsabilidad fiscal ha prescrito, por cuanto ya se cumplieron los 5 años que otorga la norma para la providencian en firme.

la prescripción, en este caso extintiva, es el lapso máximo con el que cuenta el Estado, en cabeza de la Contraloría, para proferir una decisión declarativa de la responsabilidad fiscal.

En otras palabras, lo que prescribe es la posibilidad de decretar, mediante el procedimiento fiscal, la existencia de responsabilidad.

Al finalizar el término prescribe la responsabilidad fiscal, esto es, se extingue el derecho del Estado de atribuir la responsabilidad fiscal a quien venía procesando.

Así, la prescripción se erige en esta materia como un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo cesa la potestad del Estado para deducir la responsabilidad fiscal de quien es objeto de un proceso por el daño que con su gestión fiscal le ha causado al patrimonio del Estado; es decir, que si ha transcurrido el tiempo señalado en la ley, esto es, cinco años a partir del auto que ordenó la apertura del proceso fiscal, sin que se haya dictado y además ejecutoriado la decisión sobre la responsabilidad fiscal del investigado, el órgano de control ya no podrá declarar dicha responsabilidad.

Ahora bien, tanto la caducidad como la prescripción "permiten determinar con claridad los límites para el ejercicio de un derecho" 14, tratándose del proceso de responsabilidad fiscal, la Corte ha apuntado que el señalamiento de un término de caducidad "constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de la seguridad jurídica y de la prevalencia del interés general", idea esta que justificó la aplicación de lo preceptuado en el Código Contencioso Administrativo cuando la ley reguladora del proceso fiscal no contemplaba la caducidad¹⁷.

Procede destacar que el proceso de responsabilidad fiscal tiene su base constitucional en los artículos 268-5 y 272 de la Carta, de cuyos contenidos se desprende que el Contralor General de la República y los contralores de las entidades territoriales, tienen competencia para "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".

Conforme lo ha puntualizado la Corte, el proceso fiscal es el mecanismo jurídico con el que cuentan la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, municipales y distritales

"para establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, en el manejo de fondos y bienes públicos, cuando con su conducta -activa u omisiva- se advierte un posible daño al patrimonio estatal"

El proceso de responsabilidad fiscal tiene, entonces, su origen en la gestión fiscal y, por ello, se refiere a "la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos", sujetos estos llamados a responder cuando "causen por acción u omisión" y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado.

Se trata de un proceso de índole administrativa, por lo que el investigado "no es objeto de juzgamiento, pues no se encuentra sometido al ejercicio de la función jurisdiccional del Estado", lo que le permite "acudir a la justicia contencioso administrativa para cuestionar la legalidad del procedimiento y la decisión en él proferida", vertida en un acto administrativo, en el cual se declara una responsabilidad "esencialmente patrimonial y no sancionatoria, toda vez que tiene

¹⁷ 5 Sentencia T-973 de 1999.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La Contraloría del Equilibrio</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

una finalidad exclusivamente reparatoria, en cuanto persigue la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado al Estado”.

El carácter patrimonial del daño diferencia la responsabilidad fiscal de otros tipos de responsabilidad como la disciplinaria, caso en el cual “el daño es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica”, de donde “el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio” y también la hace independiente de la responsabilidad penal, aunque pueda “generarse por unos mismos hechos”, siendo “constitucionalmente admisible el fenómeno de la acumulación de responsabilidades, fiscal, disciplinaria y penal”, con la aclaración, hecha ya por la Corte, de que si se persigue la indemnización de perjuicios a favor del Estado dentro del proceso penal, “no es procedente al mismo tiempo obtener un reconocimiento de tales perjuicios a través de un proceso fiscal”.

La Corte ha enfatizado que principios como el de seguridad jurídica “justifican la consagración de plazos más o menos largos para el ejercicio de determinadas acciones” y, por lo tanto, “la mayor o menor brevedad de los términos ha de corresponder normalmente al juicio que sobre el asunto respectivo se haya formado el legislador, por lo cual no existe en la generalidad de los casos un parámetro del que pueda disponer el juez de constitucionalidad para evaluar si unos días o meses adicionales habrían podido garantizar mejor las posibilidades de llegada ante los tribunales”

Tratándose del artículo 9º de la Ley 610 de 2000 y teniendo en cuenta la fecha del auto de apertura del proceso es de fecha del 30 de enero del 2018 queda a toda luces demostrado que han pasado cinco años el lapso en que opera la prescripción, es por ello que el desconocimiento del mismo, sería una flagrante vulneración del debido proceso.

XII. PETICIONES.

1. Décretese la nulidad del fallo con responsabilidad fiscal 002 del 19 de enero del 2023.
2. Solicito la prescripción de la responsabilidad fiscal.
3. De no ser posible las dos primeras peticiones, Con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y jurisprudenciales esgrimidas, solicito muy respetuosamente al ad- quem, conceder el recurso de reposición; como quiera que ha sido sustentado en debida forma y con base en ello, revocar el fallo con responsabilidad fiscal No. 02 del 19 de enero del 2023 y en su lugar que se declare desvirtuado y no probado el compromiso fiscal imputado, procediendo por tanto a proferir fallo sin responsabilidad o su equivalente, en favor de Laura Milena Álvarez Delgadillo; por las razones que se han expuesto en el presente recurso.

- **De otro lado**, por medio de la comunicación que se radicó con el CDT-RE-2023-00000367 del 03 de febrero de 2023 (folios 1.810-1.812), el doctor **Milton Florido Cuellar**, identificado con la C.C.93.388.472 de Ibagué y T.P.112.523 del C.S. de la J. en condición de apoderado de confianza del señor **Humberto Bustos Rodríguez**, dentro de la oportunidad legal pertinente, interpone recurso de reposición contra el Fallo con responsabilidad fiscal No.002, **señalando** que fundamenta su recurso en atención a los argumentos fácticos y jurídicos que a continuación se relacionan:

“La providencia recurrida, al declarar fiscalmente responsable a mi representado, da la espalda no solo a reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, el Honorable Consejo de Estado, sino además a realidades acreditadas en el proceso, desconociendo de plano entre otros los siguientes aspectos:

Se señala en la providencia recurrida: “... Es por ello que el Despacho ha explicado sobre el daño patrimonial y que el ordenador del gasto era gestor fiscal para la época de los hechos y que como firmante de los contratos donde no se evidenció el pago de las estampillas endilgadas, con su actuar observó una conducta reprochable debido a la falta de diligencia y cuidado que como gestor fiscal tenía al momento de firmar los contratos sin hacer la exigencia de las estampillas y que esa conducta si produjo un daño al patrimonio del Estado, por lo cual el señor Director de la Oficina de Investigaciones y desarrollo Científico de la Universidad, en el desempeño de sus funciones como ordenador del gasto, era gestor fiscal....”.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La conciencia del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Bajo la premisa de la condición de ordenador del gasto y suscriptor de los contratos investigados basa el organismo de control la responsabilidad fiscal de mi representado.

Al respecto es conveniente precisar que jurídicamente se han establecido dos clases de responsabilidad a saber: la responsabilidad objetiva y la responsabilidad subjetiva. La responsabilidad objetiva prescinde de la culpa. Surge por la causación material de un resultado lesivo, sin tener en cuenta la esfera volitiva del sujeto activo de la conducta. Se presenta cuando hay: una acción, un resultado dañoso y un nexo causal entre acción y resultado dañoso. Es decir, cuando el resultado es producto de la acción

En la responsabilidad objetiva se parte de la causación material de un resultado lesivo que es el daño, y no se examina la voluntad del sujeto activo de la conducta. Es decir, no se analiza la esfera volitiva del agente causante del daño. La responsabilidad objetiva presume responsable al agente causante del daño, por el solo hecho del daño, sin interesarle si se manejó bien o mal.

Y es precisamente éste aspecto el que brilla por su ausencia en el presente proceso en donde el organismo de control se ha limitado a establecer la condición de ordenador del gasto de mi representado y la consecuente suscripción de los contratos sin tener en cuenta el elemento subjetivo mediante una valoración de la conducta desarrollada en sus elementos intelectual y volitivo, es decir, que se pruebe su culpabilidad al tener conocimiento previo de la obligación de la exigencia de las estampillas al momento de suscribir el contrato, y sólo a partir de esa comprobación se puede determinar la existencia del reproche fiscal.

Es verdad jurídicamente averiguada que la acción fiscal que ejerce la Contraloría General de la República es de naturaleza estrictamente resarcitoria, porque el propósito competencial derivado de sus investigaciones se circunscribe a determinar las responsabilidades que originaron un daño patrimonial al Estado como consecuencia de una gestión fiscal antieconómica, evento en el cual dicha institución deberá concentrar sus esfuerzos y el poder exorbitante del que goza en recuperar los recursos perdidos.

Los elementos de la responsabilidad fiscal en este caso son propios de la teoría inherente a la materia: (i) Que se presente una pérdida en los recursos del Estado, (ii) una acción o una omisión dolosa o gravemente culposa y (iii) un nexo de causalidad entre los dos primeros.

En el caso que nos ocupa, se advierte que un probo servidor del Estado, por la suscripción de un contrato que había sido proyectado, elaborado y visado por las dependencias competentes de la Universidad, se convirtió en sujeto de injustos supuestos de hecho con las consecuencias jurídicas descritas en el fallo sancionatorio.

Basta con leer el fundamento de la providencia recurrida, para comprobar que la desatención endilgada resulta ajena al control absoluto del funcionario directivo. Por cuanto para la elaboración de los contratos de prestación de servicios se exige la intervención de todo tipo de profesionales con experiencia en distintas áreas del conocimiento de mi poderdante, debido a la cantidad de elementos técnicos, jurídicos, financieros, comerciales y de mercado que deben incorporarse en las etapas de planeación contractual, suscripción del contrato y desarrollo del mismo, en donde el representante legal por razones de tiempo, de gerencia pública y de delegación de funciones, no es el encargado de supervisar las actividades de todos y cada uno de los servidores asignados a las áreas de contratación.

En el presente proceso se advierte que amparados en la responsabilidad objetiva por la acción o la omisión de terceras personas con quienes resulta demasiado complejo ejercer un control efectivo, se pretende declarar la responsabilidad patrimonial de un funcionario directivo que confió en el criterio y conocimientos de los funcionarios encargados por la Universidad de los temas de índole contractual.

Se endilga en el fallo recurrido que la vigilancia y el control sobre los subalternos o las demás dependencias de la institución es una obligación de simple diligencia y cuidado, en desconocimiento del principio de confianza respecto de la gestión de aquellas funcionarios que

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La contraloría del ciudadano.</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

construyeron el expediente precontractual, elaboraron y gestionaron la minuta del documento contractual, para la firma del representante legal.

Contrario a lo manifestado en el fallo, la responsabilidad se debería sujetar a un régimen subjetivo e individual, en donde endilgar responsabilidad a mi representado se erige en una flagrante presunción legal de responsabilidad objetiva.

Finalmente considero oportuno precisar que la ordenación del gasto no lleva implícito el ejercicio del recaudo de los impuestos y las contribuciones que se han dispuesto por parte de las disposiciones legales para la configuración del hecho generador, desde esta perspectiva mi representado en su rol de ordenador del gasto ordenó la ejecución de los recursos que estaban a su disposición, de los cuales no se podía ni contabilizar, ni descontar el valor de las estampillas, así mismo, no era el sujeto activo de la contribución, ni el encargado de recaudar o vigilar el pago de las mentadas estampillas, ya que este rol corresponde a otros servidores al interior de la entidad y del Departamento y no a mi prohijado en su condición de ordenador del gasto, actividad que difiere a la de agente recaudador del multicitado impuesto.

A manera de conclusión me permito resaltar los siguientes aspectos:

Del material probatorio de la investigación en momento alguno se puede señalar que el actuar de mi representado fue con dolo o culpa grave.

Conforme al principio de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la Carta Política en sus artículos 1 y 29, está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionatoria. En este sentido, es claro que para la presente investigación, no opera excepción alguna que obligue a realizar un análisis frente a la objetividad de la conducta, por el contrario, la normatividad aplicable al caso, señala el deber de análisis y bajo la óptica de la conducta subjetiva, la cual no ha merecido pronunciamiento alguno por esta instancia.

Concluyendo que con las anteriores consideraciones solicito revocar en su integridad el fallo recurrido y en su absolver de responsabilidad fiscal a su representado.

- De igual forma, el doctor **José Herman Muñoz Ñungo**, identificado con la C.C.6.023.478 de Venadillo – Tolima, como vinculado al proceso, dentro de la oportunidad legal pertinente, interpone recurso de reposición que procede contra el Fallo con responsabilidad fiscal No.002 de fecha 19 de enero de 2023, el cual fue radicado con el CDT-RE-2023-00000371 del 3 de febrero de 2023 (folios 1.813-1816), con fundamento en los siguientes hechos:

PRIMERO: *El fallo con Responsabilidad en mi contra, centra el juicio de reproche, en la firma de los contratos números: 131, 452, 858 y 527 de 2014, en calidad de Rector de la Universidad del Tolima, en los que la Universidad no exigió a los contratistas, el pago a favor del Departamento del Tolima, lo correspondiente a tributos impuestos a los contratos de Prestación de servicios conforme a las ordenanzas números, 018 de 2012 y 008 de 2015 correspondiente a las estampillas PRO-CULTURA, PROHOSPITALES, PROELECTRIFICACION, obligación que nace al momento de firmar los contratos, cuya base gravable es el valor de contratos.*

SEGUNDO: *No tuvo en cuenta su oficina, la extensa exposición sobre la operatividad del proceso contractual al interior de la Universidad del Tolima, reconoce el pronunciamiento la responsabilidad que le asiste a la funcionaria Laura Milena Álvarez Delgadillo, Profesional Universitario Grado 17 adscrita a la Oficina de Contratación, responsable del proceso de preparación y elaboración de las minutas contractuales, quien en su calidad debía velar por que se cumpliera con la normatividad vigente y aplicable; contrario censo, ocurre frente a la responsabilidad fiscal, que en igual o superior exigencia debía exigirse al Dr. Alfonso Covaleda, responsable de la Oficina Jurídica, cuyas funciones están descritas, además, Jefe de la funcionaria pre nombrada, claro quedo y así lo admitió el ente fiscal, avalaba, revisaba las actuaciones*



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i></p>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

jurídicas entre ellas los contratos, materialidad que se visualiza sobre cada minuta contractual con su puño y letra imponiendo el denominado Visto Bueno al lado de su identidad.

Este proceder, ofrece un manto de dudas, frente a las premisas de valoración, por lo menos el **principio de igualdad y el principio de imparcialidad, se ven gravemente amenazados.**

Refuerzo el planteamiento esbozado previamente, mencionando que en el segundo párrafo de la página 103 del Fallo 002 del 19 de enero de 2019, el Ente de Control plantea que "hizo un análisis profundo con respecto a la no vinculación al proceso de responsabilidad fiscal del jefe de la Oficina Jurídica..." y reconoce en este mismo párrafo las funciones de este funcionario, entre otras "coordinar los procesos de contratación y hacer cumplir la normatividad contractual vigente". Es claro que estas funciones, ameritan la vinculación del Asesor Jurídico de la Universidad al presente proceso de responsabilidad fiscal. Paradójicamente, en un razonamiento antilógico, el Ente de Control concluye lo contrario.

Le solicito respetuosamente al Ente de Control que reconozca que el Dr. Alfonso Covaleda refrendó con su firma el contrato 131-2014 objeto del reproche fiscal. Y es a partir de esta firma, que yo en calidad de rector firmé, posteriormente, el contrato, apoyado en el principio de confianza en el funcionario que tenía la obligación funcional de asesorarme jurídicamente en los procesos de contratación. De esta manera, solicito al Ente de Control que reconozca que el Dr. Covaleda fue actor determinante en la no solicitud de las estampillas en el contrato 131-2014.

Reitero que la no vinculación al proceso PRF-112-081-2017 del Dr. Alfonso Covaleda, Asesor Jurídico de la Universidad para la época de los hechos, hace que el Fallo en mención viole el principio de imparcialidad y el principio de igualdad (especialmente frente a la vinculación al proceso de la Jefe de Contratación de la Universidad por avalar los otros contratos objeto de reproche en el presente proceso).

TERCERO. El Ente de Control tipifica mi conducta como gravemente culposa por haber firmado los contratos objeto de reproche. Esta tipificación la hace a través de una valoración objetiva y genérica sin tener en cuenta las circunstancias en que se llevó a cabo el proceso de firmas. No tiene en cuenta el Ente de Control el esquema administrativo para la firma de los contratos, ni la complejidad burocrática de la Universidad, ni las funciones de algunos empleados especializados en contratación que proyectaron y avalaron los contratos firmados, ni el principio de confianza. Es decir, la tipificación es producto de una valoración objetiva, la cual esta proscrita en el establecimiento jurídico colombiano. En ningún momento se plantea una valoración subjetiva de mi conducta tal como lo exige la Ley.

CUARTO: De conformidad con el art. 212-A del Estatuto de Rentas Departamentales, se determina cuál es el manejo financiero de las estampillas:

"[...] PARAGRÁFO SEGUNDO. El manejo financiero y conciliatorio de las estampillas estará bajo la coordinación De la secretaria de Hacienda Departamental a través de la Dirección Financiera de tesorería [...] quien continuará ejecutando dicho proceso "

De lo anterior se tiene, que los recursos generados por el cobro de estampillas PROCULTURA, PRO-HOSPITALES, PROELECTRIFICACION, pertenecen al **presupuesto de rentas del Departamento del Tolima.**

Por lo tanto, es el Departamento del Tolima, el **sujeto activo del recaudo** (y NO la Universidad del Tolima como lo plantea el Fallo en mención) quien tiene el **poder decisorio sobre los mismos**, en suma, quien ejerce la Gestión Fiscal frente a los recursos originados en el pago de los tributos mencionados. Estos recursos **NO INGRESAN** a la Universidad del Tolima, por lo tanto, la Universidad del Tolima no tiene poder decisorio de ejecución sobre ellos.

QUINTO: El artículo 38-4 de la Ley 666 de 2001, en la parte final, establece que "Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla física a que se refiere esta Ley quedará a cargo de los funcionarios departamentales, distritales y municipales que intervengan

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental o por los acuerdos municipales o distritales que se expidan en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por la **autoridad disciplinaria** correspondiente" (ver página 80 en el Fallo 002 de 2019). De igual manera, el parágrafo 1 del artículo 206 de parágrafo 1 del artículo 206 de la Ordenanza 018 de 2022 menciona que "La obligación de exigir, adherir y anular las estampillas a que se refiere el presente Estatuto queda a cargo de los Servidores Públicos que intervengan en el acto. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por la **autoridad disciplinaria** correspondiente." (resaltado y subrayado fuera de texto). De acuerdo a esta normatividad, ¿por qué la Contraloría Departamental del Tolima, ¿quién NO es AUTORIDAD DISCIPLINARIA, tal como lo reconoce el mismo Ente de Control en la página 106 del Fallo 002 de 19 de enero de 2023, procede a sancionarme por la no inclusión de estampillas en los contratos objeto de reproche en el proceso PRF-112-081-2017? A mi entender, el Ente de Control se está extralimitando de funciones.

SEXTO: El artículo quinto de la ley 610 de 2000, enuncia taxativamente los elementos de la responsabilidad fiscal:

"[...]

- una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores

La Corte Constitucional, por su parte, advierte, en sentencia:

"La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del estado puestos a su disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que, hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal sufran detrimento en la forma y condiciones prescritos por la ley. Lo cual implica que, si una persona que ejerce gestión fiscal respecto de unos bienes o rentas estatales, causa daño a ciertos haberes públicos, que no se hallan a su cargo, el proceso a seguirle no será el de responsabilidad fiscal, pues como bien se sabe, para que este proceso pueda darse en cabeza de servidor público o un particular, necesaria es la existencia de un vínculo jurídico entre alguno de estos y unos bienes o fondos específicamente definidos. Es decir, la gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados". (subrayado fuera de texto)

De la norma tributaria citada, se concluye que el Rector de la Universidad del Tolima, para la época de 2014, **NO TENÍA PODER DECISORIO** sobre los recursos que se recaudaran del pago de las estampillas mencionadas, por cuanto estos debían ingresar al presupuesto del Departamento del Tolima y NO a la Universidad del Tolima. La Universidad del Tolima es un intermediario de estos recursos públicos, pero no tiene la facultad decisoria sobre ellos.

Necesariamente, estamos frente a la imposibilidad jurídica de mantener el fallo con responsabilidad fiscal en mi contra, derivado de la omisión de cobro de las estampillas PROCULTURA, PRO-HOSPITALES, PROELECTRIFICACION, en los contratos 131, 452, 858 y 527 de 2014, firmados en mi condición de Rector de la Universidad del Tolima, por cuanto el primer elemento para predicar la responsabilidad fiscal, exige la presencia de una conducta dolosa o culposa atribuible a quien ejerce gestión fiscal, frente a los bienes o recursos puestos bajo su dirección.

Es clara la exigencia legal de contar con un sujeto fiscal calificado cualificado: "QUE EJERZA GESTION FISCAL FRENTE A LOS RECURSOS OBJETO DE AFECTACION", condición que en el caso objeto de examen no se hace presente, reitero el Rector de la Universidad del Tolima no tiene poder decisorio sobre los recursos derivados del pago de tributos, estampillas PROCULTURA, PROHOSPITALES Y PROELECTRIFICACION.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Finalizando, en reiterar la solicitud de REVOCATORIA del fallo con responsabilidad, y se ordene el archivo a su favor.

CONSIDERANDOS

El recurso de reposición está estatuido en el ordenamiento jurídico para que la administración pueda revocar, modificar, aclarar o confirmar su propio acto, cuando el particular cuestione su contenido o alcance. Constituye también una garantía procesal para los administrados por cuanto permite reflexionar sobre la conveniencia legal de mantener incólume una decisión resultado de un procedimiento previamente adelantado.

La finalidad del recurso es pues la de facilitar a la administración la posibilidad de rectificar su decisión, evitando de esta forma, un pronunciamiento adverso y posibilitando su actuación conforme a ley.

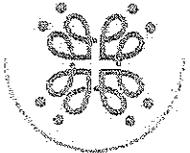
En el presente caso, revisado nuevamente el hallazgo fiscal 042 del 07 de septiembre de 2017, el material probatorio allegado al proceso, el fallo con responsabilidad fiscal 002 del 19 de enero de 2022, así como los planteamientos expuestos en los recursos radicados por cada una de las partes implicadas, se procederá a decidir de fondo la impugnación presentada, teniendo en cuenta lo siguiente:

El artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales; es decir, es hasta esta instancia procesal donde se puede allegar o solicitar la práctica de alguna prueba. Igualmente, el artículo 79 ibidem, dispone que como regla general el recurso de reposición se resuelve de plano, dando de esta forma aplicabilidad a los principios rectores de economía, celeridad y eficacia con que se deben surtir los procedimientos administrativos.

Con base en lo anterior, este despacho procede a descorrer traslado a cada uno de los argumentos esbozados por los recurrentes, evidenciando desde ya que los responsables fiscales, coinciden en la solicitud de revocar el fallo y en consecuencia fallar sin responsabilidad fiscal, archivar a su favor, exonerar a los investigados y a la aseguradora Liberty Seguros S.A., razón por la cual se estudiará y analizará cada uno de los argumentos esbozados en los escritos de recursos, para adoptar una decisión como corresponda.

Respecto de los argumentos esgrimidos por la Dra. María Alejandra Alarcón Orjuela apoderada de la aseguradora Liberty Seguros S.A.:

De lo indicado por la apoderada de la aseguradora, de no haber efectuado la valoración de las pruebas, que conduzca a la certeza del daño, que se desestimaron los argumentos expuestos por los implicados, extrayendo párrafos de los argumentos expuestos por la funcionaria Laura Milena Álvarez Delgadillo, el apoderado de confianza del doctor Humberto Bustos Rodríguez y el apoderado especial de la Universidad de Pamplona; para inculcar que no se realizó una evaluación juiciosa de las pruebas; ante la falta de este elemento no puede existir fallo con responsabilidad, este despacho no comparte lo manifestado por el recurrente, pues contrario a su afirmación, esta dirección encontró plenamente probado el daño patrimonial causado a las arcas de la Universidad del Tolima, en cuantía de Treinta y ocho millones cinco mil cuatrocientos ochenta y un pesos

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

(**\$38.005.481,00**), el cual devino de la falta de gestión de los funcionarios públicos de la Universidad del Tolima **José Herman Muñoz Ñungo y Humberto Bustos Rodríguez** omitieron el exigir, adherir y anular las estampillas **Pro- Cultura** con tarifa del 1%, **Pro-Hospitales Universitarios Públicos del departamento** con tarifa del 1% y **Pro- Electrificación rural** con tarifa del 0,5%, reguladas por la ordenanza 018 de 2012 expedida por la Asamblea Departamental del Tolima y **Laura Milena Álvarez Delgadillo**, por haber omitido su deber funcional y legal de orientar o incluir en la minuta de los contratos de prestación de servicios referidos la obligación o exigencia de pagar las estampillas aludidas, en el entendido que la obligación de pagar el valor de las mismas nació en el momento de suscripción del contrato, siendo la base gravable el valor de los contratos suscritos por el ente Universitario Autónomo, señaladas en la Ordenanza Departamental 018 de 2012; **y que** en ese sentido, no se observó lo ordenado en la citada Ordenanza vigente de orientar o exigir en cada uno de los contratos el pago correspondiente ya referido, ocasionando el citado detrimento patrimonial al Departamento del Tolima.

Por el contrario, el Despacho al momento de tomar la decisión adoptada en el Fallo con responsabilidad fiscal, tuvo en cuenta lo que ahora la abogada **María Alejandra Alarcón**, presume de que no fue valorado al momento de tomar la decisión de fondo; es así como, a manera de ejemplo los argumentos expuestos por parte del doctor **Armando Quintero G.** como apoderado de la **Universidad de Pamplona**, fueron debidamente tenidos en cuenta y donde señaló: ...

"efectivamente la relación existente entre el presunto daño que en todo caso no puede ser atribuido al contratista al que en virtud de la autonomía de la voluntad se pactaron las obligaciones tributarias que en momento la Universidad del Tolima consideró, sin que le fuera menester a la Universidad de Pamplona como contratista o a los demás contratistas acá investigados disponer nada diferente a ello, concluyendo frente al nexo causal que: "Expuesto el material probatorio encontrado en la auditoría y el material probatorio allegado dentro del proceso, se puede concluir que el detrimento patrimonial mencionado obedeció a la conducta gravemente culposa desplegada tanto por la servidora pública aquí involucrada doctora Laura Milena Álvarez Delgadillo, quien omitió su deber funcional y legal de incluir en la minuta de los contratos referidos la obligación o exigencia de pagar las estampillas aludidas, por cuanto, entre otras funciones, sobre ella recaía la obligación de brindar asesoría y orientación a las diferentes dependencias de la Universidad del Tolima en materia de contratación, cumplir y hacer cumplir la normatividad contractual vigente, proyectar minutas y demás documentos requeridos de los contratos o convenios, adelantando los trámites de perfeccionamiento y transparencia de todos los procesos contractuales; esto es, como responsable de esta labor en el área de contratación es claro que de su actuar se desprende una contribución o Incidencia y participación directa en la producción del daño. De la misma manera ("...") la Universidad de Pamplona, con Nit. 890.700.640-7, representado actualmente por el señor Rector Ivaldo Torres Chávez, con C.C. 19.874.417 expedida en Magangué Bolívar, o quien haga sus veces, Universidad que para la época de los hechos firmó el contrato de prestación de servicios No. 131 de 2014..." (folio 131), Es decir, el Despacho confunde la valoración de la conducta de mi defendido con la valoración que debía hacer del nexo causal que unía esta conducta con el daño, el cual se rompe, con el solo hecho de no haber participado en la estructuración del contrato, que como se ve, funcionalmente le correspondía realizar a una funcionaria de la Universidad del Tolima y en consecuencia, es evidente que son tres los elementos que componen la responsabilidad fiscal mencionados en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000: una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores, y por ende, al romperse el nexo causal entre el presunto daño señalado por este despacho y la conducta que no adelantó mi defendido es menester señalar que se rompió ese nexo causal que conllevaría a una responsabilidad fiscal de mi defendido, lo que debe llevar a su absolución de la imputación hecha.



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Es necesario recalcar que el soporte probatorio del proceso se fundó en las pruebas aportadas por las partes, así como las requeridas por el ente investigador, además del soporte propio del hallazgo fiscal 042 del 07 de septiembre de 2017, el cual refleja un trabajo serio y claro por parte de la auditoría realizada y que se ha venido relacionando debidamente tanto en el Auto de Apertura, Auto de vinculación de unos presuntos responsables fiscales, en el Auto de Imputación, Auto de cesación de la Acción Fiscal y archivo por no mérito y el Fallo. **Es decir**, contrario a lo dicho en la sustentación del recurso, a lo largo del procedimiento adelantado sí se respetaron los términos probatorios, se ordenaron y practicaron las pruebas que fueron consideradas pertinentes y útiles, y las mismas han sido valoradas o apreciadas en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, según las indicaciones del artículo 26 Ibídem. Y se negó también la práctica de otras por medio de auto, el cual, a pesar de conceder recurso de reposición y apelación, no fue impugnado oportunamente. De la misma forma, cuando hubo la necesidad acatando lo preceptuado por el artículo 18 Ibídem, surtiéndose el grado de consulta, en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, donde se revisó integralmente la actuación.

De otro lado, tal y como antes se anotó, mediante Auto 071 del 30 de noviembre de 2002 (folios 1.598-1.606), se negó la práctica de una prueba requerida por la apoderada de la Compañía Liberty Seguros S.A, Auto que una vez notificado era susceptible de los recursos de reposición y apelación, y sin embargo, la apoderada de confianza de la citada aseguradora no presentó recurso alguno; **y frente** al haber fallado sin responsabilidad fiscal para los contratistas, se aclara que dicho aspecto fue considerado y explicado en el Fallo 002 del 19 de enero de 2023.

De la misma forma, contrario a lo señalado en el recurso de reposición interpuesto por la apoderada de la compañía **LIBERTY SEGUROS S.A**, es preciso señalar que tal y como se ventiló en el fallo recurrido, el despacho considera que si se integran los elementos de la responsabilidad fiscal contemplados en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, a saber: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; - Un daño patrimonial al Estado; y - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores; esto es, una afectación al patrimonio público producida por una gestión fiscal antieconómica y desconocedora de los principios de legalidad con que debió ejercer la labor encomendada los aquí investigados servidores públicos; valga decir, por existir certeza de la existencia del daño, de su cuantificación y actuación desplegada con culpa grave y de su relación de causalidad, conforme a las consideraciones hechas y sustentadas en el examen probatorio que versa dentro del proceso. **Y** es que para adoptar la decisión objeto de inconformidad, si existe material probatorio para entrar a decidir de fondo sobre la responsabilidad fiscal en que incurrieron los mencionados servidores públicos para la época de los hechos; es decir, si se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 610 de 2000, que establece: *"Necesidad de la prueba. Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso"*.

Ahora con respecto a la citada Culpa leve de los funcionarios, que menciona la apoderada de la Aseguradora Liberty Seguros S.A. que las actuaciones efectuadas por los investigados se establecen como de buena fe exenta de culpa, indicando que en el proceso de responsabilidad fiscal no se ha demostrado la intención positiva de causar un daño a los intereses de la Universidad del Tolima, es decir no se ha demostrado la intención positiva de defraudar al erario, como tampoco se ha demostrado que se hayan beneficiado en forma directa y personal y quedó establecido que la implicada ejerció las

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

funciones y cumplieron a cabalidad con sus responsabilidades respecto a las funciones investigadas, es un argumento que se estimarán en la parte donde se atiendan los recursos expuestos por los investigados, de manera pertinente al momento de efectuar las consideraciones del Despacho a cada una de las razones expuestas por los recurrentes, no siendo este el primer escenario para debatirlos, pero si en el desarrollo del presente análisis la Aseguradora podrá conocer de ellos, indicándose que el Despacho advierte de entrada el cumplimiento de los principios establecidos para la función pública y especialmente el elevado a categoría constitucional, el cual es el debido proceso. De tal suerte, que se continua con el argumento siguiente.

Frente a la aparente prescripción de la referida póliza según las indicaciones del artículo 1081 del Código de Comercio, es preciso señalar que en el proceso de responsabilidad fiscal existe una norma especial que establece la vinculación obligatoria de las aseguradoras, a saber: *"Artículo 44 de la Ley 610 de 2010: Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultad del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella"*.

De igual manera, la Corte Constitucional se pronunció sobre los alcances de la vinculación de las aseguradoras a los procesos de responsabilidad fiscal, mediante sentencia C-648 de 2002, en la cual enfatizó que la misma se delimita por los riesgos que efectivamente se encuentran cubiertos en el contrato de seguro: *"...la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en estos casos la afectación de patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados, pues de lo contrario la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas"*. La precisión que hace la Corte Constitucional también se predica de las demás normas y estipulaciones que rigen el contrato de seguro, tales como la existencia de sumas aseguradas, deducibles, garantías, deberes y cargas del tomador y asegurado, la existencia de coaseguro, etc. Dicho de otro modo, el hecho de que exista un proceso de responsabilidad fiscal no significa que dejen de aplicarse las exclusiones válidamente pactadas o que no deban acatarse las normas que rigen el contrato de seguro.

Así entonces, frente a lo argüido por la apoderada respecto a la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro y que favorecerían de forma exclusiva a la compañía de seguros; en este caso, a **Liberty Seguros S.A.**, al indicar que si bien es cierto la Ley 610 de 2000, regula el proceso de responsabilidad fiscal y trae términos propios de prescripción de la acción, ello no riñe con la aplicación de normas sustanciales por la materia de seguros como el artículo 1081 del C. Co, que dispone de sus propios términos para que prescriban las relaciones sustanciales del contrato de seguro; **este Despacho se permite indicar** que ya en varias ocasiones se ha señalado que el Ente de Control es conocedor y cumplidor de las normas jurídicas y que las pólizas de seguros en un proceso de responsabilidad fiscal, se vinculan con la finalidad de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable por la gestión fiscal, por el contrato o bien amparado por una póliza.

Esto es, cuando el legislador dispone que la compañía de seguros sea vinculada en calidad de tercero civilmente responsable, garante, en los procesos de responsabilidad fiscal actúa en cumplimiento de los mandatos de interés general y de finalidad social del

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Estado, superiores al simple interés de los particulares, razón por la cual el legislador ratificó la protección de los recursos del Estado como un bien de carácter general; es así que en el artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, señaló **que las pólizas de seguros prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000**, así: *“La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde el del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare. El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la Contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública”.*

Es claro que sobre la controversia que en su momento se suscitó por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en las sentencias C-648-2002, C-135-2003 y sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 18 de marzo de 2010, EXPEDIENTE 2004-0052901, el legislador con la expedición de la Ley 1474 de 2011, aclaró dicho debate dando alcance y cumplimiento a los mandatos de interés general y de finalidad social del Estado, en ellas los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad imparcialidad y publicidad de la función pública, que el legislador de la época quiso con la expedición del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, norma de carácter especial que rige al proceso de responsabilidad fiscal. Lo aludido anteriormente, fundamenta la posición de este Despacho de no compartir lo indicado por la compañía de seguros, por lo cual la vinculación de la dicha compañía se hizo conforme al citado artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

En este caso se precisa que para la época de expedición del Auto de Apertura de Investigación 0004 fue el 30 de enero de 2018, la referida póliza de manejo global entidad oficial **121864**, con vigencia del 23 de septiembre de 2013 al 23 de septiembre de 2014, no había prescrito; es decir, no habían transcurrido todavía los 5 años y en consecuencia era válido integrarla a este procedimiento fiscal; igualmente, se indica que una vez iniciado el proceso la entidad cuenta con 5 años para decidir de fondo y es evidente que a la fecha tampoco han transcurrido los 5 años aludidos contados a partir del inicio del proceso.

Ahora con respecto al fenómeno de la prescripción del proceso de responsabilidad fiscal, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, donde menciona que la responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare; es dable concluir que **no** se ha configurado el citado fenómeno, para el presente proceso de responsabilidad fiscal alegado por la apoderada de la **Aseguradora Liberty Seguros S.A.**, aspecto que será desarrollado en el presente Auto por el Despacho, en la parte donde se resuelve uno de los pronunciamientos realizados por la doctora **Laura Milena Álvarez Delgadillo**.

De las inconformidades esbozadas por la doctora Laura Milena Álvarez Delgadillo, en lo correspondiente al incidente de nulidad, donde señala sobre la procedencia de la nulidad conforme a las causales señaladas en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000 y sobre el término para proponer nulidades según el artículo 38 Ibidem;

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del departamento</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

debe decirse que, frente al tema de las nulidades, la Ley 1474 de 2011, consagró: "ARTÍCULO 109. Oportunidad y requisitos de la solicitud de nulidad. La solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de proferirse la decisión final, la cual se resolverá dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su presentación. Contra el auto que decida sobre la solicitud de nulidad procederá el recurso de apelación, que se surtirá ante el superior del funcionario que profirió la decisión". Así entonces, no sería este el momento procesal para incoar la nulidad aducida. En el presente caso, debe entenderse por fallo definitivo o decisión final el de primera o el de única instancia y no el que resuelve los recursos que contra tales decisiones se interpongan; esto es, un fallo ejecutoriado. Debe entenderse así, dado que las decisiones que desatan los recursos de reposición y de apelación, conforman una unidad jurídica que se integran a la decisión impugnada.

Igualmente, respecto al tema de las nulidades en el proceso de responsabilidad fiscal, se debe tener presente lo señalado en el **Concepto 15 de fecha 6 de octubre de 2016**, emitido por la Dirección Técnica Jurídica de la Contraloría Departamental del Tolima, el cual en las conclusiones respectivas señaló:

"[...] 5.- Que las solicitudes de nulidad se pueden hacer hasta antes de proferirse el fallo de primera o única instancia según lo dispone el Artículo 36 de la Ley 610 de 2000, de conformidad con lo establecido en el Artículo 109 de la Ley 1474 de 2011.

6.- Que según jurisprudencia del Consejo de Estado debe entenderse como fallo de primera o única instancia el que se profiere cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal, decisión que resuelve de fondo el proceso de responsabilidad fiscal. Es este caso que el declara o no la responsabilidad fiscal de los investigados, en el que se ve concreta la expresión de la voluntad de la administración.

7.- Bajo este mismo criterio los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto principal no pueden ser considerados como los que declara la responsabilidad fiscal porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento sino permitir a la administración pueda revisar el fallo proferido en ejercicio de la vía gubernativa.

8.- Por tanto bajo esta misma línea argumentativa, y por lo que no se puede dar más alcances a la norma que lo que contiene, una vez se haya proferido el fallo de primera o única instancia, ya no es procedente la solicitud de nulidad, pues ha precluido la oportunidad para hacerlo, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 284 de la ley 1437 de 2011, el cual dispone que la formulación extemporánea de nulidades se rechazará de plano y será tenida como una maniobra dilatoria del proceso, de igual forma el artículo 295 de la Ley en comento señala que la interposición de recursos y nulidades improcedentes serán considerados como formas de dilatar el proceso y se sancionarán con multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes. [...]".

En un caso similar, la VICEPROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION, Radicado No IUS 24314-2011, sostuvo: "(...) a)- Las peticiones de nulidad fundadas en presuntas irregularidades que han tenido ocurrencia antes del proferimiento del fallo y que ya fueron alegadas y respondidas deben ser rechazadas in limine por extemporáneas, dilatorias y manifiestamente inconducentes; b) Las irregularidades que pudieran tener origen en el fallo deben proponerse por la vía de los recursos de reposición o apelación



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

según la instancia; c) Las originadas en los trámites posteriores al proferimiento del fallo de segunda instancia o de la reposición del de única deben ser evacuadas inmediatamente conociendo del fondo del asunto si tienen la seriedad o rechazándolas in limine por dilatorias o manifiestamente inconducentes". "(...) Con base en los lineamientos jurisprudenciales y doctrinales atrás señalados, se tiene lo siguiente: (i) Las solicitudes de nulidad se pueden hacer hasta antes de proferirse el fallo de primera o única instancia; (ii) Proferido el fallo de primera o única instancia, ya no es procedente la solicitud de anulación, pues ha precluido la oportunidad para hacerlo; (iii) Lo anterior no le impide a los sujetos procesales que, a través de los recursos, el de apelación para fallos de doble instancia y el de reposición para fallos de única instancia, hagan las peticiones de nulidad que consideren pertinentes, siempre y cuando no hayan sido presentadas y decididas con anterioridad dentro del proceso. **En estos casos, ha de entenderse que esa petición hace parte del recurso y que se resolverá estudiándola como uno de los aspectos de inconformidad**, no como nulidad; (iv) Al poderse alegar dentro de los argumentos del recurso, implica que debe presentarse el pedimento durante el término concedido para recurrir el fallo; (v) Si no lo presenta en ese término, se entenderá que el escrito de nulidad es extemporáneo. Ello, sin embargo, no inhabilita al funcionario para estudiar, de manera oficiosa, la ocurrencia de alguna de las causales de nulidad. (...)". En este sentido entonces, en el presente caso, el Despacho se pronuncia sobre los argumentos expuestos en criterio de la recurrente como un aspecto de inconformidad, que hace parte integrante de los planteamientos del recurso, y no como una solicitud autónoma de anulación, teniendo en cuenta las observaciones anotadas.

Ahora, con respecto a los argumentos expuestos por la doctora **Laura Milena Álvarez Delgadillo**, citados en la primera parte del recurso aludido, habrá de decirse en **primer lugar** con respecto a un error en la página 29 del Fallo, que expresa que se fundamenta el daño patrimonial sobre la estampilla pro cultura de la cual trata el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, estampilla de la cual no es objeto de reproche para este proceso; No es cierto lo señalado por la vinculada, toda vez que la página 29 del citado fallo se relaciona es parte del material probatorio obrante en el proceso. Además de ratificar que el reproche fiscal en el proceso 112-081-017, si obedece a la no exigencia de la presentación, adhesión y anulación de las estampillas entre las cuales se encuentra la de "**Pro-cultura**" que correspondía al 1% del valor de cada uno de los contratos antes del IVA.

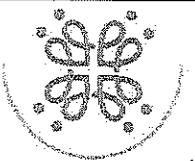
En segundo lugar, debe precisarse que tal y como se expuso en el fallo, la doctora **Laura Milena Álvarez Delgadillo**, intervino de manera directa en la suscripción de los contratos de prestación de servicios 527 del 15 de septiembre de 2014 donde firma como jefe de contratación, colocando el Vo.Bo. y el contrato de prestación de servicios 858 del 5 de noviembre de 2014 donde también firma el contrato citando Vo.Bo. en calidad de Asesor Jurídico, esto luego de haberse analizado contrato por contrato por parte del despacho.

Igualmente se observa que en la versión libre y espontánea presentada de manera escrita el 10 de abril de 2018 (folios 188-194), la mencionada profesional manifestó que "(...) *ejercí el cargo de PROFESIONAL UNIVERSITARIO adscrita a la oficina de contratación de la Universidad del Tolima desde el 17 de junio de 2011 hasta el 13 de septiembre de 2016.... (página 1 de la versión); es por ello que me permito poner en contexto la definición legal que se le ha dado a la gestión fiscal, por parte de la jurisprudencia y la doctrina y así poder fundamentar el por qué, en mi calidad de profesional universitaria adscrita a la oficina de contratación de la Universidad del Tolima....(página 4 de la versión); conforme a lo arriba citado ya que para la época de los hechos yo ejercía un cargo como profesional universitaria adscrita a la oficina de contratación,(página 6); las funciones asignadas a mi*

Página 44 | 64

Aprobado 12 de diciembre de 2022 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.

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conservación del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

cargo de profesional universitario se limitaron exclusivamente a los diferentes actos y trámites necesarios para la suscripción de contratos, tales como la proyección de minutas, modificaciones y demás documentos requeridos de los contratos o convenios ... (página 8 de la versión).....(....)“.

Dentro de los documentos aportados por la implicada se tiene: Sistema Gestión de Calidad-Procedimiento Elaboración de Contratos- BS-P03- VERSION 8 - Fecha **06 de noviembre de 2013**-donde se menciona que **Revisó** Laura Milena Álvarez Delgadillo - Oficina Contratación -**Aprobó Laura Milena Álvarez Delgadillo** - Oficina Contratación, Código BS-P03, numeral 3.1.4. **Elaboración y legalización de contratos:** La oficina de contratación elaborará y legalizará todos los contratos que realice la Universidad del Tolima. - 3.2 Descripción-Contratación Directa-05-quien elabora contrato oficina contratación-legalización del contrato-Personas Naturales-“Estampillas según ordenanza vigente expedida por el Gobierno Departamental”; **valga decir**, existió una orientación clara sobre el tema de las estampillas al momento de la elaboración de los contratos vigencia 2014.

De otra parte, en la constancia expedida por la Jefe de División de Relaciones Laborales y Prestacionales de la Universidad del Tolima, de fecha 22 de agosto de 2017, señora **Gloria Yolanda Ospina Pacheco**, se señala: Que Laura Milena Álvarez Delgadillo... *Que mediante Resolución de Rectoría No 1343 del 24 de agosto de 2012, fue nombrada como Profesional Universitario Grado 17, y posesionada el 1 de septiembre de 2012, adscrita a la Oficina de Contratación, cargo que desempeñó hasta el 12 de septiembre de 2016.* (folio 6 del expediente), **valga decir**, resulta claro que para la época de los hechos si se hablaba de una Oficina de Contratación al interior de la Universidad del Tolima **y** que fueron éstos los elementos de juicio que llevaron a la Contraloría a relacionar a la aquí implicada como funcionaria de la aludida dependencia, a cargo de las funciones ya descritas, **y** desvirtuándose entonces el argumento traído a colación sobre una oficina inexistente.

De la misma forma, la Ordenanza 018 de 2012, en el Parágrafo 1 del artículo 206.- ADMINISTRACIÓN, FISCALIZACIÓN, SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS, señala lo siguiente: “**PARÁGRAFO 1.** *La obligación de exigir, adherir y anular las estampillas a que se refiere el presente Estatuto queda a cargo de los Servidores Públicos que intervengan en el acto...;* en este sentido conforme a su manual de funciones era quien tenía la responsabilidad de haber exigido a los contratistas las estampillas, haberlas adherido a cada uno de los contratos y haberlas anulado, actividades que no realizó con la debida diligencia y cuidado y que ocasionó el daño endilgado.

Ahora bien, la no vinculación del asesor jurídico, no invalida el hecho de la indebida gestión fiscal de su parte; es decir, el despacho no entiende cómo existiendo dentro de la Universidad una dependencia encargada de sortear los asuntos propios de contratación (oficina de contratación), con personal profesional destinado a dichos fines, se haya omitido la orientación y exigencia sobre el pago del citado tributo y se haya refrendado con la firma y habilitado un acto contractual donde no se contemplaba el cumplimiento de la obligación tributaria que permitió incluso ignorar el asunto a los contratistas, aun en el entendido que dicha obligación estaba prevista en una normatividad de forzoso cumplimiento. Es necesario también dejar advertido que el Despacho también se pronunció sobre la no vinculación del asesor jurídico de la Universidad del Tolima, mediante el Auto de pruebas 022 del 25 de abril de 2022, toda vez que el propósito principal del Asesor Jurídico es “**Asesorar al Rector** en todos los asuntos de orden jurídico que demande la Universidad”; que contrario a esto el **PROPÓSITO PRINCIPAL** DEL EMPLEO para el **Jefe de la Oficina de Contratación**, profesional universitario Grado 17, es “**Coordinar los procesos de Contratación** a

✓

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

través del análisis de documentos y producción de conceptos con apego a la Constitución Política, la Ley, Normas Internas y demás que apliquen a los entes universitarios autónomos". (Resaltado y subrayado fuera de texto), y, dentro de las **FUNCIONES ESENCIALES** se encuentran, entre otras: "1. **Brindar asesoría y orientación a las diferentes dependencias de la Universidad.** 2. Garantizar la adecuada continuidad entre el proceso de contratación administrativa y el seguimiento a todos los contratos que por competencia corresponden a dicha dependencia. 3. **Cumplir y hacer cumplir la normatividad contractual vigente;** 5. Realizar el seguimiento a la gestión de los supervisores de los contratos y los convenios de la Universidad; 6. **Asesorar la elaboración de los pliegos de condiciones y términos de referencia,** en coordinación con los Grupos de Trabajo involucrados en el proceso de contratación; 7. **Verificar el cumplimiento de los requisitos legales** anteriores a la apertura de las convocatorias y en general, **el de los procesos de contratación.** 8. Liderar los procesos de contratación en coordinación con los funcionarios que desarrollan cada una de las etapas (Precontractual, Contractual y Postcontractual). 9. **Proyectar minutas y demás documentos requeridos de los contratos o convenios, adelantando los trámites de perfeccionamiento y ejecución de los mismos.**" (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Por otra parte, mediante el Acuerdo No.11 de 2005, por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Universidad del Tolima, que expidió el Consejo Superior de la Universidad del Tolima (Cd que obra al folio 52 del expediente), en el Artículo 9 – COMPETENCIA PARA CELEBRAR CONTRATOS. Se menciona:

*"La competencia para ordenar y dirigir la oferta pública o privada y contrataciones directas, seleccionar contratistas, adjudicar y - celebrar contratos relacionados en el presente Estatuto, será del "rector de la Universidad del Tolima. - **Para su validez, los contratos que celebre la Universidad,** estarán sujetos a la expedición de los respectivos certificados de disponibilidad y/o registro presupuestal a la sujeción de los pagos según la suficiencia de las respectivas apropiaciones: publicación en el Diario Oficial (según las cuantías definidas en el presente Estatuto); **pago de estampillas** según el Decreto anual que para el efecto expida el Gobierno Departamental y según las Ordenanzas 057 y 059 del 28 de diciembre 2001; pago del Impuesto de timbre nacional cuando a éste haya lugar y **demás disposiciones legales o reglamentarias vigentes**".*

Es decir, todas estas disposiciones fundamentaron no vinculación al proceso del Asesor Jurídico.

Con relación a los demás argumentos planteados, en particular a que de su actuar en la omisión de incluir u orientar en las minutas de los contratos referidos la obligación de exigir o cancelar las estampillas, no se desprende una gestión fiscal, es necesario precisar que contrario a lo dicho, en materia de responsabilidad fiscal, el Consejo de Estado, mediante Sentencia 2093 de 2004 - Radicación 05001-23-31-000-1997-2093 01 del 26 de agosto de 2004, señaló: "(...) *En consecuencia, se deduce responsabilidad fiscal por la afectación del patrimonio público en desarrollo de actividades propias de la gestión fiscal o vinculadas con ella, cumplida por los servidores públicos o los particulares que administren o manejen bienes o recursos públicos. Al respecto la Corte Constitucional, al resolver sobre la constitucionalidad del artículo 1º de la ley 610, señaló: El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material*

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La Contraloría del Ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado. (...) Consecuentemente, si el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes, en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa. Y es que no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. La defensa y protección del erario público así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales. (...)". Subrayado nuestro.

Así mismo, la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-840 de 2001, señaló: GESTIÓN FISCAL-Intervención directa o contribución. Cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución. En los demás casos, esto es, cuando el autor o partícipe del daño al patrimonio público no tiene poder jurídico para manejar los fondos o bienes del Estado afectados, el proceso atinente al resarcimiento del perjuicio causado será otro diferente, no el de responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritas por la ley. La gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados.

No obstante la amplitud del concepto de la gestión fiscal, debe decirse que la misma no solo recae en aquel que la ejerce de manera directa, sino que también recae en aquellos que por **ocasión o contribución** generaron el presunto daño fiscal, tal y como lo señala el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, así: "El proceso de responsabilidad fiscal es 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."

Adicionalmente, el artículo 6 de la mentada ley, señala: (...) 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."



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Ahora bien, la Auditoría General de la República respecto al verbo contribución, ha señalado: *"Comenzaremos por afirmar que el término "contribuyan", está definido por el Diccionario de la Real Academia como "Ayudar y concurrir con otros al logro de algún fin" y se encuentra claramente establecido en el inciso 2º del artículo 6º de la Ley 610 de 2000, éste concepto fue retomado o ratificado con ocasión de la expedición del Estatuto Anticorrupción en su artículo 119, con la expresión "concurran" y se encuentra reiteramos definido en el citado diccionario como "contribuir con una cantidad para determinado fin".... En esa medida los verbos "contribuir" o "concurrir" a la materialización del daño, como elemento determinante de causalidad para vincular particulares se constituye en un componente concluyente para perseguir el resarcimiento al patrimonio del Estado, pero resulta relevante mencionar que dicha causalidad para vincular a los particulares bajo estos conceptos requiere de un trabajo probatorio acucioso de los órganos de control fiscal, en aras de determinar la relación próxima y de conexidad necesaria con el daño finalmente causado."*

En el mismo texto de la Auditoría General, respecto a la expresión "con ocasión" del daño, señaló: *"Este concepto de vinculación al proceso adquiere su asidero legal en el artículo 1º de la Ley 610 de 2000, pero fue desarrollado adecuadamente por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-840 de 2001, la cual se encargó de declarar exequible dichos términos y definirlo en el contexto que se debe aplicar dentro del proceso de responsabilidad fiscal así: "...el sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado...". Sobre esta vinculación resulta oportuno insistir, que a cada contraloría, le corresponderá demostrar la relación próxima y necesaria del servidor público con el desarrollo de la gestión fiscal y la causación del daño, bien sea, por acción u omisión, para que pueda ser vinculado en un proceso de responsabilidad fiscal. En términos generales se puede señalar que todas las actuaciones de los servidores públicos que participan en las etapas de planeación y precontractuales que hayan determinado la toma de decisiones por parte del ordenador del gasto en detrimento del patrimonio del Estado, actúan bajo el criterio "con ocasión de la gestión fiscal" y por lo tanto pueden eventualmente ser vinculados a las investigaciones que se adelantan siempre y cuando exista causalidad en el hecho generador del daño y concurra prueba que ratifique dicha situación."*

En este sentido, la titularidad jurídica que tenía la servidora pública para la época de los hechos, se vuelve evidente, en el entendido que sobre ella recaía la obligación de proyectar y revisar las minutas contractuales y ser garante del cumplimiento de todos los requisitos, entre ellos los tributarios; esto es, como responsable de esta labor en el área de contratación es claro que de su actuar se desprende una contribución o incidencia en la gestión, como participe en la producción del daño. Esto es, como responsable de asesorar y orientar a las diferentes dependencias de la Universidad en materia de contratación, cumplir y hacer cumplir la normatividad contractual vigente, asesorar la elaboración de los pliegos de condiciones y términos de referencia, proyectar minutas y demás documentos requeridos de los contratos o convenios, adelantando los trámites de perfeccionamiento y verificar la publicación y transparencia de todos los procesos contractuales de la Universidad; no se entiende cómo no se incluyó en los

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

contratos o no se orientó a los diferentes contratistas sobre la obligación vigente y oportuna de cancelar la contribución aludida. Y es precisamente esta omisión funcional la que comporta una relación de conexidad próxima y necesaria o la que contribuyó en la comisión del reproche fiscal. Se reitera que en la aludida Ordenanza 018 del 11 de diciembre de 2012, la Asamblea Departamental del Tolima, estableció: Artículo Primero. Adiciónense dos párrafos al artículo 206 de la Ordenanza 026 del 30 de diciembre de 2009, el cual quedará así: "(...). *Parágrafo 1. La obligación de exigir, adherir y anular las estampillas a que se refiere el presente Estatuto queda a cargo de los Servidores Públicos que intervengan en el acto. (...)*"; es decir, no resultaba ajena a la Universidad la obligación de contemplar en sus contratos dicha exigencia.

En este punto es preciso señalar que el reproche fiscal no se da solamente por el hecho de elaborar el contrato como equivocadamente lo manifiesta la recurrente, sino también por no orientar, asesorar, verificar y revisar los temas de contratación como en este caso; es decir, por actuar en contravía de las funciones encomendadas y con las consecuencias descritas en el hallazgo. **De** otro lado, debe aclararse que las fechas de los contratos son las indicadas en el ítem daño del fallo y no las referidas en el escrito de recurso y que la intervención en cada uno de ellos por parte de la aquí implicada demuestra que la oficina de contratación si estaba al frente de la gestión contractual y que se participó refrendando con la firma o que desde allí se habilitó la continuidad del proceso contractual. **Así** mismo, se tiene que el documento antes referido y denominado Sistema Gestión de Calidad - Procedimiento Elaboración de Contratos - Fecha 06 de noviembre de 2013 - Revisó Oficina Contratación Laura Milena Álvarez Delgadillo- Aprobó Oficina Contratación Laura Milena Álvarez Delgadillo, Código BS-P03, 3.2 Descripción-Contratación Directa-05-quien elabora contrato oficina contratación-legalización del contrato-Personas Naturales-Estampillas según ordenanza vigente expedida por el Gobierno Departamental, **permite** inferir que si existía un procedimiento o derrotero al interior de la Universidad del Tolima, para proceder con la formalización de los contratos requeridos, en el entendido que la intervención de la señora Laura Milena Álvarez Delgadillo, no era solamente para aprobar dicho documento sino también para aplicarlo debidamente al momento de adelantar un trámite contractual.

Respecto a la inexistencia de los elementos integrantes de la responsabilidad fiscal contemplados en el artículo 5° de la Ley 610 de 2000; es decir, una conducta omisiva y culposa por parte de la aquí investigada que produce un daño sobre el patrimonio público y una relación de causalidad; habrá de decirse que contrario a lo dicho, tal y como se argumentó en el fallo, para el despacho si resulta claro indicar o reiterar lo siguiente: Conforme al hallazgo fiscal 042 del 7 de septiembre de 2017, que originó estas diligencias, si existe certeza del daño ocasionado al patrimonio público y de su cuantificación; así mismo, que fue producto de una conducta tipificada como gravemente culposa, por cuanto la aquí implicada omitió su deber funcional y legal de orientar, asesorar e incluir en la minuta de los contratos referidos la obligación o exigencia de pagar las estampillas aludidas, en el entendido que, entre otras funciones, sobre ella recaía la obligación de *brindar asesoría y orientación a las diferentes dependencias de la Universidad del Tolima en materia de contratación, cumplir y hacer cumplir la normatividad contractual vigente, proyectar minutas y demás documentos requeridos de los contratos o convenios, adelantando los trámites de perfeccionamiento y transparencia de todos los procesos contractuales*; esto es, como responsable de esta labor en el área de contratación es claro que de su actuar se desprende una participación, contribución o incidencia directa en la producción del daño (nexo causal). De otro lado, debe tenerse en cuenta que en la aludida Ordenanza 018 del 11 de diciembre de 2012, la Asamblea Departamental del Tolima, estableció: en el Parágrafo primero del Artículo 206 "La obligación de exigir,

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

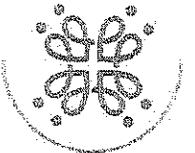
adherir y anular las estampillas a que se refiere el presente Estatuto queda a cargo de los Servidores Públicos que intervengan en el acto. (...); así entonces, fueron estos aspectos los que permitieron concluir al despacho que se daban los presupuestos del artículo 53 ibidem para emitir el fallo recurrido.

Frente a la observancia de la teoría de causalidad adecuada, traída a colación por la implicada conforme al pronunciamiento del Consejo de Estado, Sentencia del 30 de julio de 2020, M.P. Oswaldo Giraldo, Rad. 25000-23-41-000-2013-02729-01; el despacho considera también sobre el particular lo indicado por el Consejo de Estado-Sentencia Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera-Consejero Ponente OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, de fecha 21 de mayo de 2020, Radicación 25000-23-41-000-2013-02566-0, a través de la cual se determinó respecto a la teoría de la causalidad adecuada: "(...). *Solo será responsable del daño quien lo haya cometido; bajo ese contexto, para atribuirle la responsabilidad a una persona es necesario que entre la conducta y el daño exista una relación de causalidad o nexo causal; dicho elemento ha sido definido "(...) como la relación necesaria y eficiente entre la conducta imputada y probada o presumida, según el caso, con el daño demostrado o presumido. La jurisprudencia y la doctrina indican que para poder atribuir un resultado a una persona como producto de su acción o de su omisión, es indispensable definir si aquel aparece ligado a ésta por una relación de causa a efecto, no simplemente desde el punto de vista fáctico sino del jurídico (...)*". Dicho de otra manera, la relación entre el perjuicio "y un hecho por el cual debe responder (...) un vínculo de causa a efecto de modo tal que ese hecho sea el real generador del daño". Para analizar la existencia del nexos causal, la doctrina y la jurisprudencia han propuesto diferentes teorías, entre las cuales se encuentran la equivalencia de condiciones y la de causalidad adecuada, ésta última acogida por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para resolver los asuntos relativos a la responsabilidad extracontractual civil y del Estado [...] En tal sentido, la teoría de la causalidad adecuada apunta a que será el hecho eficiente y determinante para la producción del daño el que habrá de tenerse en cuenta para imputar la responsabilidad, esto es, el que resulte idóneo para su configuración. A lo señalado cabe agregar que puede presentarse una ruptura del nexos cuando en el curso de los acontecimientos interviene una causa extraña, de modo que el daño no es imputable a la conducta desplegada por el agente sino a un suceso que es externo a él, por lo que la responsabilidad podría ser atenuada o incluso suprimida si la causa extraña rompe completamente el vínculo de causalidad. [...] En conclusión, comoquiera que la causalidad implica una función de corrección, solo es posible atribuir un resultado dañoso a quien ha desplegado una conducta inequívoca, esto es, a quien ha ejecutado una acción u omisión que se erige como la causa idónea y eficiente para la producción del daño".

Concluyéndose, que la omisión de orientar o incluir en las minutas de los contratos la obligación de exigir las estampillas según se ha indicado a lo largo del procedimiento adelantado, ciertamente trajo consigo la comisión del daño, toda vez que, tal como lo expone la misma implicada, la carga tributaria ya estaba prevista por mandato de la Ordenanza Departamental y la obligación de exigir, adherir y anular las estampillas referidas estaba a cargo de los servidores públicos que intervinieran en el acto; en este caso, del funcionario responsable de asesorar y orientar a las diferentes dependencias de la Universidad en materia de contratación, proyectar minutas y demás documentos requeridos de los contratos o convenios, adelantando los trámites de perfeccionamiento y transparencia de todos los procesos contractuales de la Universidad.

Ahora con respecto a la IRREGULARIDAD SUSTANCIAL EVIDENCIADA EN EL FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL, donde expone que en el fallo con responsabilidad fiscal 002 del 19 de enero de 2023, de manera sorpresiva se falla sin responsabilidad fiscal a la Universidad de Caldas por los contratos de prestación de servicios bajo el siguiente argumento:

" (...) **En el caso de señores contratistas** para la época de los hechos, si bien omitieron el deber de presentar las estampillas endilgadas en el presente proceso de responsabilidad fiscal, reguladas por la ordenanza departamental 018 de 2012, para el

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>en consonancia del ciudadano</i></p>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

presente proceso de responsabilidad fiscal la conducta no se puede calificar a título de culpa grave, porque las estampillas no fueron exigidas por parte de los servidores públicos de la Universidad del Tolima que tenían la responsabilidad de, ni se dejaron estipuladas en el acuerdo de voluntades, ni por parte de la Universidad del Tolima les hicieron la exigencia expresa de comprarlas y presentarlas, en este sentido no es procedente por este despacho formularles cargo a los señores contratistas (...) **La Universidad de Caldas**, con Nit.890.801.063-3, siendo el representante legal actual el doctor **Alejandro Ceballos Márquez**, identificado con C.C.7.554.003, firmante con la Universidad del Tolima de los contratos de prestación de servicios 527 y 858 de 2014 y que si bien con su actuar generaron un detrimento al patrimonio de la Gobernación del Tolima, también se observa que la conducta no puede endilgarse a título de culpa grave, sin observar un nexo causal entre éstos dos elementos" visible al folio 116.

El pago de las estampillas endilgadas en el presente proceso de responsabilidad fiscal, lo hicieron de forma voluntaria los señores contratistas y algunos vinculados al proceso de responsabilidad fiscal, siguiente el procedimiento establecido por parte de la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Tolima; recalcar que la Contraloría Departamental del Tolima no recibe los recursos del pago de las estampillas aludidas a los señores contratistas, estos deben de cancelar a la entidad afectada (Gobernación del Tolima) el valor de las estampillas previa liquidación de las mismas por la dirección de rentas, a través de consignaciones a cuentas a nombre del Gobierno Departamental en la entidad bancaria que la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda indique, luego el vinculado sea contratista o servidor público como el caso de la doctora Libia Elsy Guzmán Prada – Decana de la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad, Juan Pablo Saldarriaga Muñoz Decano E. de la facultad de ciencias económicas y administrativas – FACEA de la Universidad, hicieron llegar al proceso las evidencias de haber subsanado el daño patrimonial al Estado esto es las consignaciones, las facturas de las estampillas entre otros, lo que indica el procedimiento de responsabilidad fiscal era proceder a cesar la acción fiscal, conforme se realizó dentro del proceso y posteriormente se surtió el correspondiente grado de consulta por parte de la Contraloría Auxiliar del Ente de Control, donde fueron confirmadas las actuaciones.

El despacho también advierte que conforme al artículo 22 de la Ley 610 de 2000, sobre la Necesidad de la Prueba establece: *"Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso"*, dentro de las cuales también se encuentran algunas pruebas trasladadas de otro proceso de responsabilidad fiscal llevado por el Ente de Control y de esta forma el fallo aludido observó lo también lo señalado en el artículo 23 Ibidem, que expresa: *"Prueba para Responsabilizar. El fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado"*. Es claro que las pruebas allegadas al proceso fueron apreciadas en su conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, con lo cual para mencionar que en proceso de responsabilidad fiscal las decisiones de fondo se fundan en ese análisis concienzudo de cada una de las pruebas y que luego de agotadas y cumplidas las etapas procesales se define o resuelve de fondo la responsabilidad de los investigados, a través de una absolución como se presentó en el fallo aludido para los señores contratistas o el fallo con responsabilidad fiscal; sin que sea la última decisión dentro del proceso de responsabilidad fiscal en el entendido que luego que se resuelven los recursos es que queda en firme. Por lo cual no es de recibo lo manifestado por la recurrente al manifestar que se cambia en forma tempestiva el curso del proceso al excluir de responsabilidad a los responsables del pago de las estampillas y quienes tenían la obligación del gravamen que se imponía; pero que en el presente proceso de responsabilidad fiscal la conducta de los contratistas no fue calificada a título de culpa

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la institución del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

grave, debido a que las estampillas motivo de reproche no fueron exigidas por parte de los servidores públicos de la Universidad del Tolima que tenían la responsabilidad de haberlas dejado estipuladas en cada uno de los contratos, indicando la exigencia expresa de comprarlas y presentarlas, tampoco fueron solicitadas para el perfeccionamiento de los contratos, por lo cual no fueron adheridas a los contratos ni anuladas y en este sentido los señores servidores de la Universidad del Tolima no observaron las directrices y regulaciones dadas por Ordenanza departamental, como bien se dejó ventilado en el fallo recurrido.

Concluyendo, que la ordenanza 018 del 11 de diciembre de 2012 expedida por la Asamblea Departamental del Tolima, es clara cuando le traslada la obligación de exigir, adherir y anular las estampillas, quedando esta responsabilidad a cargo de los servidores públicos que intervengan en el acto y también al mencionar que *"Los servidores públicos que intervengan en la expedición de los documentos gravados y aquellos que los admitan sin este requisito son responsables del pago del valor de las estampillas, cuando no se adhieran y anulen o se hayan adherido en cuantía inferior a lo establecido"*, además de la facultad y potestad que tiene el fallador para que durante del debate jurídico determine finalmente quienes son los sujetos pasivos de la acción fiscal, basado en el material probatorio allegado al plenario, las versiones libres, el comportamiento procesal de cada uno de los implicados dentro de las diferentes etapas del proceso, sino que además, no podría hablarse de responsabilidad fiscal frente a los contratistas, cuando la responsabilidad de este cobro de estampillas estaba siendo trasladada por ordenanza a los servidores públicos que intervinieran en el acto contractual, y esta calidad no es dable a los contratistas, además de no configurarse con certeza que ellos sean gestores fiscales.

Con respecto, a la vulneración al debido proceso y derecho a la defensa, que reclama la doctora **Laura Milena Álvarez Delgado**, una vez realizado un ejercicio racional a la luz del derecho fiscal, teniendo como referente normativo la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011, no encuentra plausible el Despacho, decretar la nulidad del presente proceso, porque como se dejó aclarado en párrafos precedentes

frente al tema de las nulidades, la Ley 1474 de 2011, consagró: *"ARTÍCULO 109. Oportunidad y requisitos de la solicitud de nulidad. La solicitud de nulidad podrá formularse hasta antes de proferirse la decisión final, la cual se resolverá dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su presentación. Contra el auto que decida sobre la solicitud de nulidad procederá el recurso de apelación, que se surtirá ante el superior del funcionario que profirió la decisión"*; así entonces, no sería este el momento procesal para incoar la nulidad aducida no es la oportunidad para la solicitud de una nulidad, la cual debía de formularse antes de proferirse la decisión final; **bajo la afirmación** que se ha vulnerado el debido proceso y el derecho de defensa de la vinculada o de los vinculados; el Despacho no ha incurrido en un defecto procedimental absoluto, por cuanto todas las actuaciones surtidas corresponden completamente al procedimiento determinado por la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011. Así mismo, este ente de control tampoco ha incurrido en un defecto fáctico a tal punto de llegar a suponer un hecho por falta de pruebas.

A la doctora Laura Álvarez Milena Delgado, se le citó para que concurriera dentro del proceso luego de la apertura del proceso de responsabilidad fiscal 004 del 30 de enero de 2018, razón por la cual presentó con la debida oportunidad la versión libre y espontánea (folios 188-194), le fueron notificados con la debida oportunidad todos las actuaciones expedidas por el Despacho entre ellas el Auto 007 de vinculación de sujetos procesales y corrección de errores del 21 de agosto de 2021; de la misma forma el Auto

Página 52 | 64

Aprobado 12 de diciembre de 2022 **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.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

de Imputación de responsabilidad fiscal 020 del 17 de agosto de 2022, fueron debidamente notificados, dejando el expediente a disposición de las partes por el término de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación personal o por aviso, para presentar los argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas en el citado Auto, solicitar y aportar las pruebas que se pretendieran hacer valer, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 610 de 2000. Se expidieron los autos de pruebas, autos interlocutorios y todos fueron debidamente notificados, se le permitió acceder al expediente cuando así fue solicitado; por último, el fallo aludido fue notificado personalmente y por lo cual queda demostrado que el Despacho no ha violado el derecho a la defensa de la Responsable Fiscal ni de ninguno de los vinculados al proceso, como tampoco se evidencia que se presenten irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.

Al respecto es de indicar que tratándose de nulidades y en lo que tiene que ver con el perjuicio causado, para que prosperen la Corte Suprema de Justicia en Sentencia proferida el día 19 de diciembre de 2001, con ponencia del Magistrado Carlos Eduardo Mejía Escobar ha señalado: *"Que en realidad se trate de una omisión lesiva de los intereses del procesado y que se tradujo en un resultado que se hubiera podido evitar o que hubiera podido serle menos gravoso."* Situación que no ocurre en el caso particular.

En cuanto a lo relacionado por parte de la doctora Laura Milena Álvarez Delgadillo, con referencia a la desviación de poder, el despacho trae la definición que se da como *"El vicio de la desviación de poder en la expedición de un acto administrativo se presenta, cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia"*.¹⁸

Que en los recursos además manifiesta la clasificación de la desviación de poder, así:

"Asimismo, esta Corporación ha señalado que, según sus diferentes manifestaciones, la desviación de poder se clasifica, generalmente, en dos categorías, a saber:

[...] [Aquellos casos en que i) el acto o contrato administrativo es ajeno a cualquier interés público –venganza personal, motivación política, interés de un tercero o del propio funcionario; y, ii) el acto o contrato es adoptado en desarrollo de un interés público, pero que no es aquel para el cual le fue conferida competencia a quien lo expide o celebra; categoría a la que se aproxima igualmente la desviación de procedimiento en la que la administración disimula el contenido real de un acto, bajo una falsa apariencia, recurriendo a un procedimiento reservado por la ley a otros fines, con el fin de eludir ciertas formalidades o de suprimir ciertas garantías.

De lo dicho se desprende que para que se materialice la desviación de poder se requiere que el servidor público que expide el acto administrativo utilice sus poderes para un fin distinto de aquel para el cual tales atribuciones le han sido conferidas".

Expresar que no es de recibo por el Despacho como puede fehacientemente evidenciarse en los documentos contentivos del expediente y en las etapas procesales ya surtidas bajo el amparo de la Constitución y la Ley, considerar tan si quiera, que existe una desviación de la finalidad de este proceso fiscal, donde lo que se ha buscado es resarcir un daño al patrimonio de la Gobernación del Tolima, por el no cobro de unos recursos que por ordenanza se encuentran fijados, de restablecer el correcto proceder de la

¹⁸ Sentencia C-456/98

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>en consonancia del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

gestión fiscal de la entidad que se menciona, para el caso de la Universidad del Tolima, pero nunca satisfacer intereses particulares del servidos público o un amañado o arbitrario actuar de este Despacho, cuando se ha garantizado los principios del debido proceso y del derecho de defensa o contradicción, se ha actuado bajo el imperio de la norma, en fin, se está cuestionando el actuar de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y esto hay que dejarlo claro, por ende, no le asiste razón alguna a este Despacho acudir a la figura de la revocatoria directa, que ni es claro en el argumento expuesto por la recurrente, toda vez que la ley 1437 de 2011, exige unas condiciones o requisitos para poderla impetrar.

En atención a la Prescripción de la Responsabilidad Fiscal

Argumenta la peticionaria que el artículo 9 de la Ley 610 de 2000 señala: "ARTÍCULO 9. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública."

De conformidad con la norma en cita, se observa que en efecto como lo advierte la doctora **Laura Milena**, dentro del presente proceso de responsabilidad fiscal **112-0081-017** se profirió auto de apertura 0004 del 30 de enero de 2017, por lo que en teoría la responsabilidad fiscal prescribiría el 30 de enero de 2022; no obstante, este término fue suspendido debido a declaratoria de la emergencia sanitaria a causa del coronavirus COVID-19 en el territorio nacional, realizada por el Ministerio de Salud y Protección Social. En el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional, el Contralor Departamental del Tolima, suspendió los términos de los procesos de responsabilidad fiscal, conforme al siguiente acto administrativo:

- **Resolución 100 del 17 de marzo de 2020 "por el cual se adoptan medidas administrativas de carácter preventivo para tratar de evitar el contagio del COVID 19**, esta resolución, suspendió los términos procesales a partir del día 17 de marzo de 2020 en los procesos de responsabilidad fiscal, entre otros, en donde además se indicó que la suspensión de términos implicaba la interrupción de los términos de caducidad y prescripción en los diferentes procesos que adelanta la Contraloría Departamental del Tolima (folios 223-224)
- Con la **Resolución 252 del del 7 de julio de 2020**, expedida por el Contralor Departamental del Tolima, "Por el cual se reanudan los términos en los procesos de responsabilidad fiscal que adelanta la Contraloría Departamental del Tolima"

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Con base en los actos administrativos ya señalados, se tiene que el término de suspensión duró 112 días que equivalen a 3 meses y 22 días.

sí las cosas, se tiene que el proceso de responsabilidad fiscal **112-081-017** estuvo suspendido por espacio de 112 días que equivalen a tres (3) meses y veintidós (22) días, lo que lleva a este Despacho a concluir que el término de prescripción se prorrogó hasta el 22 de mayo de 2023 y como quiera que el Auto 0004 se profirió el 30 de enero de 2017 y fue notificado de forma personal mediante los oficios SG-0317-2018-130, SG-0318-2018-130, SG-0319-2018-130 y SG-0320-2018-130, SG-0317-2018-130 de fecha 5 de febrero de 2017, citación para notificación del auto de apertura y para ser escuchada en versión libre y también por oficio SG-0426-2018-130 del 14 de febrero de 2018 notificación por aviso del auto de apertura (folios 25-28 y 33-34) al tenor de lo dispuesto en el artículo 67 del CPACA, es dable concluir que no se configuró el fenómeno de la prescripción de la responsabilidad fiscal alegado por la doctora Laura Milena Álvarez Delgadillo.

Con respecto al recurso del doctor **Milton Florido Cuellar** como apoderado de confianza del doctor **Humberto Bustos Rodríguez**, mencionar que en el proceso de responsabilidad fiscal la responsabilidad es subjetiva.

De acuerdo con el artículo 267 de la Norma Superior, el control fiscal es función pública que ejerce la Contraloría General de la República, para proteger el patrimonio del Estado¹⁹, por lo que observa los principios orientadores de la función administrativa²⁰ y el debido proceso²¹, con el propósito de vigilar la gestión fiscal y, en caso de ser procedente, establecer la responsabilidad que se derive de la referida gestión²², actuando conforme a sus competencias constitucionales y legales.

Es preciso destacar que la responsabilidad fiscal tiene carácter resarcitorio, su único fin consiste en reparar el patrimonio público que ha sido menguado por servidores públicos o particulares con ocasión de una gestión fiscal irregular, dicho de otra forma, su finalidad es meramente indemnizatoria.

Esto la distingue de la responsabilidad penal y disciplinaria; se trata de una responsabilidad que no tiene carácter sancionatorio.

Cabe señalar que, la atribución de la responsabilidad fiscal siempre es de carácter subjetiva y cualificada, esto es, a título de dolo o culpa grave.

Para la ley y la jurisprudencia,²³ debe existir entre dicha imputación y el daño generado al patrimonio público, una relación causal, esto es un nexo o conexión entre el daño causado y la conducta dolosa o gravemente culposa. Para que se configure la responsabilidad fiscal, deben darse los elementos consagrados en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, a saber: (1) Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona

¹⁹ “La función pública de vigilar la gestión fiscal, sea de los servidores públicos, de los particulares o de las entidades que manejan fondos o bienes públicos, tiene varios propósitos, como los de: (i) proteger el patrimonio público; (ii) garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos; (iii) verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado”. Corte Constitucional, Sentencia C-512 de 2013.

²⁰ Artículo 209 de la Constitución Política y los señalados en la Ley 1437 de 2011.

²¹ Artículo 29 Superior.

²² Numeral 5, artículo 268 de la Constitución Política.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-619 de 2002.

Handwritten mark

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>«la conciencia del ciudadano»</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado, (2) Un daño patrimonial al Estado y (3) Un nexo causal entre los dos elementos anteriores. Frente al elemento de daño patrimonial al Estado, el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, precisa lo siguiente: "Se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo".

En la sentencia C-840/01, establece en uno de sus apartes: "...La culpa puede tener lugar por imprudencia, impericia, **negligencia o por violación de reglamentos**. Resultando al punto probable que en el marco del artículo 90 superior, la culpa grave llegue a materializarse por virtud de una conducta afectada de imprudencia, impericia, **negligencia** o de violación de reglamentos, dependiendo también del grado de intensidad que cada una de estas expresiones asuma en la conducta concreta del servidor público...". Lo anterior para mencionar que en el caso del doctor **Humberto Bustos Rodríguez** en el desempeño de sus funciones como Director de la Oficina de Investigaciones y Desarrollo Científico de la Universidad del Tolima, tuvo la responsabilidad como ordenador del gasto de firmar los contratos de prestación de servicios 15 y 169 de 2014 y donde no exigió las estampillas pro cultura, pro hospitales universitarios y pro electrificación rural; el servidor público citado incurrió en una **conducta tipificada como gravemente culposa** porque no efectuó la exigencia de las estampillas **Pro- Cultura** con tarifa del 1%, **Pro- Hospitales Universitarios Públicos del departamento** con tarifa del 1% y **Pro- Electrificación rural** con tarifa del 0,5%, reguladas por la ordenanza 018 de 2012 de la Asamblea Departamental del Tolima y en ese sentido se observó que omitió la obligación de exigir las estampillas endilgadas y no dio cumplimiento al **parágrafo 1 del artículo 206 de la Ordenanza Departamental 018 de 2012**, que menciona: "La obligación de exigir, adherir y anular las estampillas a que se refiere el presente Estatuto queda a cargo de los servidores públicos que intervengan en el acto", es decir no actuó con diligencia y debido cuidado en cuanto al cumplimiento de velar por que los contratistas cumplieran con la presentación de las estampillas motivo de reproche en cada uno de los contratos de prestación de servicios aludidos.

Tampoco es de recibo mencionar que el ordenador del gasto debe llevar implícito el ejercicio de recaudo de los impuestos y las contribuciones, porque el firmante del contrato no le correspondía la labor de ser recaudador del valor de las estampillas, debía si de exigir las y lo más viable era dejando esa exigencia estipulada en los acuerdos de voluntades o que se hubieran exigido al momento del perfeccionamiento del contrato, den donde debieron además adherirse y anularse, situación que no ocurrió por negligencia de quien por una parte debían de firmar los contratos como por quien debía elaborar las minutas de los contratos, conforme bien lo había reglamentado la ordenanza 018 de 2012 y además que lo establecía el Estatuto de contratación de la Universidad del Tolima en su artículo 9 sobre la Competencia para celebrar los contratos y donde entre otras expresaba

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la Contraloría del Ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

(...) "Para su validez, los contratos que celebre la Universidad, estarán sujetos a la expedición de los respectivos certificados de disponibilidad y/o registro presupuestal a la sujeción de los pagos según la suficiencia de las respectivas apropiaciones: publicación en el Diario Oficial (según las cuantías definidas en el presente Estatuto); **pago de estampillas** según el Decreto anual que para el efecto expida el Gobierno Departamental y según las Ordenanzas 057 y 059 del 28 de diciembre 2001; pago del Impuesto de timbre nacional cuando a éste haya lugar y demás disposiciones legales o reglamentarias vigentes". (Negrilla fuera del texto).

Así mismo, se asume que la conducta es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la **Ley** (Ordenanzas departamentales y Estatuto de Contratación de la Universidad), de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones con arreglo del artículo 6 de la misma ley, cuya entera aplicación es predicable en los procesos de responsabilidad fiscal, en atención a la especialidad de la materia (responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado o de quienes ejecuten funciones públicas). El último elemento de la responsabilidad fiscal se refiere al nexo causal entre el daño patrimonial y la conducta dolosa o gravemente culposa. Es decir, se exige que el daño patrimonial sea imputable a la conducta dolosa o gravemente culposa del sujeto investigado, de forma tal que sin la intervención (por acción u omisión) del agente no se hubiese consumado el daño al Estado, o lo que es lo mismo, que su actuar doloso o culposo fue condición necesaria para la producción del daño a la Gobernación del Tolima.

Estampillas que no fueron exigidas por parte de su poderdante y que fue lo que produjo el daño al patrimonio de la Gobernación del Tolima y en este orden no es procedente revocar en su integridad el fallo recurrido como tampoco absolver de responsabilidad fiscal a su representado.

Respecto de los argumentos esgrimidos por el doctor José Herman Muñoz Nungo:

El artículo 4º de la Ley 610 de 2000, establece el objetivo de la responsabilidad fiscal, así como el grado de imputación **subjetiva** o culpabilidad para su atribución:

"Artículo 4º. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

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

En cuanto a la conducta del gestor fiscal se requiere que sea relevante en términos de responsabilidad fiscal, debe realizarse con dolo o culpa grave, entendiéndose que la conducta es dolosa cuando el agente quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado tal y como se desprende del artículo 5 de la Ley 678 de 2001. Así mismo, se asume que la conducta es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley, de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones con arreglo del

Página 57 | 64

Aprobado 12 de diciembre de 2022 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.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la controladora del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

artículo 6 de la misma ley, cuya entera aplicación es predicable en los procesos de responsabilidad fiscal, en atención a la especialidad de la materia (responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado o de quienes ejecuten funciones públicas). El último elemento de la responsabilidad fiscal se refiere al nexo causal entre el daño patrimonial y la conducta dolosa o gravemente culposa. Es decir, se exige que el daño patrimonial sea imputable a la conducta dolosa o gravemente culposa del sujeto investigado, de forma tal que sin la intervención (por acción u omisión) del agente no se hubiese consumado el daño al Estado, o lo que es lo mismo, que su actuar doloso o culposo fue condición necesaria para la producción del daño.

En los contratos de prestación de servicios 131, 452, 527 y 858 de 2014 firmados por el doctor **José Herman Muñoz Nungo**, en los cuales no se observó lo regulado por la Ordenanza Departamental del Tolima 018 de 2012, en especial lo indicado artículo 206 Ibidem, "**PARÁGRAFO 1. La obligación de exigir, adherir y anular las estampillas a que se refiere el presente Estatuto queda a cargo de los Servidores Públicos que intervengan en el acto...**", tampoco se observó el **PARAGRAFO 3** del mismo artículo que señalaba: "*Los servidores públicos que intervengan en la expedición de los documentos gravados y aquellos que los admitan sin este requisito, son responsables del pago del valor de las estampillas, cuando no se adhieran y anulen o se haya adherido en cuantía inferior a los establecido*".

Tampoco se observó pro parte del responsable fiscal, el Acuerdo 11 de 2005, por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Universidad del Tolima, por parte del Consejo Superior de la Universidad del Tolima, en el Artículo 9 – COMPETENCIA PARA CELEBRAR CONTRATOS. que menciona:

*"La competencia para ordenar y dirigir la oferta pública o privada y contrataciones directas, seleccionar contratistas, adjudicar y - celebrar contratos relacionados en el presente Estatuto, será del **rector de la Universidad del Tolima**. - Para su validez, los contratos que celebre la Universidad, estarán sujetos a la expedición de los respectivos certificados de disponibilidad y/o registro presupuestal a la sujeción de los pagos según la suficiencia de las respectivas apropiaciones: publicación en el Diario Oficial (según las cuantías definidas en el presente Estatuto); **pago de estampillas** según el Decreto anual que para el efecto expida el Gobierno Departamental y según las Ordenanzas 057 y 059 del 28 de diciembre 2001; pago del Impuesto de timbre nacional cuando a éste haya lugar y demás disposiciones legales o reglamentarias vigentes". (Negrilla fuera del texto).*

En la sentencia C-840/01, establece en uno de sus apartes: "...La culpa puede tener lugar por imprudencia, impericia, **negligencia o por violación de reglamentos**. Resultando al punto probable que en el marco del artículo 90 superior, la culpa grave llegue a materializarse por virtud de una conducta afectada de imprudencia, impericia, **negligencia** o de violación de reglamentos, dependiendo también del grado de intensidad que cada una de estas expresiones asuma en la conducta concreta del servidor público...".

Con lo anterior para señalar que, la atribución de la responsabilidad fiscal siempre es de carácter subjetiva y cualificada, esto es, a título de dolo o culpa grave.

En lo que se refiere a que el despacho no reconoce la responsabilidad que en igual o superior exigencia debía exigirse al Dr. Alfonso Covaleta, responsable de la oficina jurídica, cuyas funciones estaban descritas y quien avalaba las actuaciones jurídicas y que se materializa en que cada minuta contractual con su puño y letra imponiendo el denominado Visto Bueno al lado de su identidad, expresando que este proceder ofrece

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la controladora del ciudadano</i></p>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

un manto de dudas frente a las premisas de valoración, por lo menos el principio de igualdad y el principio de imparcialidad, se ven gravemente amenazados, solicitando al ente de control que reconozca que el Dr. Covaleda refrendo con su firma el contrato 131 de 2014 objeto del reproche fiscal y que es a partir de esa firma que en calidad de rector firmo posteriormente el contrato, apoyado en el principio de confianza en el funcionario que tenía la obligación funcional de asesorarme jurídicamente en los procesos de contratación, solicita al ente de control que reconozca que el Dr. Covaleda fue actor determinante en la no solicitud de estampillas en el contrato 131-14; recalcando que lo anterior hace que el Fallo viole el principio de imparcialidad y de igualdad.

Mediante el Auto de Pruebas 031 del 30 de junio de 2022, el cual fue debidamente notificado y procedían los recursos de reposición y de apelación, en su oportunidad no siendo objeto de impugnación alguna por parte del responsable fiscal, en el citado auto el Despacho se pronunció sobre las razones que se tenían para no vincular al asesor jurídico de la Universidad del Tolima en el presente proceso de responsabilidad fiscal; en esta parte del proceso no es de recibo lo argumentado por el deprecante con el argumento de que se viola el principio de imparcialidad y de igualdad.

Ahora con respecto a que los recursos de las estampillas "Pro cultura", Pro hospitales públicos del departamento" y "pro electrificación", pertenecen al presupuesto de rentas del departamento del Tolima, por lo cual el **Hecho generador**, conforme se reglamentó en la ordenanza 018 de 2012, para las estampillas aludidas quedo así: (tomando la de la estampilla pro cultura): "Es obligatorio el pago y la adhesión de la estampilla "Pro Cultura" en todas las operaciones, actas y documentos que se lleven a cabo en el Departamento del Tolima (suscritos o expedidos por el Gobierno Departamental, sus entidades descentralizadas, unidades administrativas especiales y demás entidades del orden departamental, con o sin personería jurídica, incluidas la Contraloría, la Asamblea Departamental y **los entres universitarios autónomos**)".

Habrà de decirse en primer lugar, que con base en la Ley 1437 de 2011, desde el aspecto sustancial denominado un sujeto Activo de las estampillas aquí endilgadas diferente a la Gobernación del Tolima, que por error involuntario se incluyó en los folios indicados por el recurrente, como sujeto activo a la Universidad del Tolima, tratándose de un error meramente formal y de transcripción, el cual se procede a aclarar y a corregir por parte de este Despacho lo citado en el fallo recurrido.

Para el presente proceso, **la ordenanza 018 del 11 de diciembre de 2012**, lo que estableció sobre las estampillas, fue la obligación de exigir, adherir y anular las estampillas por parte de los Servidores Públicos que intervengan en el acto; no era de ser agente retenedor, veamos lo que señalaba la Ordenanza en cita: El acto era por cada uno de los contratos que suscribiera entre otros **el Ente Universitario Autónomo** y donde actuaran como **contratantes**, por su parte el Consejo Superior de la Universidad del Tolima, al expedir el Acuerdo 11 de 2005 - Estatuto General de Contratación de la Universidad del Tolima, en el Artículo 9 - COMPETENCIA PARA CELEBRAR CONTRATOS, expresó de quien era la competencia de para ordenar y dirigir la oferta pública o privada y contrataciones directas, seleccionar contratistas, adjudicar y celebrar contratos relacionados en el presente Estatuto, será del **rector de la Universidad del Tolima; además dejó ordenado que la validez**, los contratos que celebrará la Universidad, estarán sujetos a la expedición de los respectivos certificados de disponibilidad y/o registro presupuestal a la sujeción de los pagos según la suficiencia de las respectivas apropiaciones: publicación en el Diario Oficial (según las cuantías definidas en el presente Estatuto); **pago de estampillas** según el Decreto anual que

✓

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i></p>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

para el efecto expida el Gobierno Departamental y según las Ordenanzas 057 y 059 del 28 de diciembre 2001; pago del Impuesto de timbre nacional cuando a éste haya lugar y demás disposiciones legales o reglamentarias vigentes". (Negrilla fuera del texto).

De la misma forma, la Ordenanza 018 de 2012, en el Parágrafo 1 del artículo 206.- ADMINISTRACIÓN, FISCALIZACIÓN, SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS, señala:

*"**PARÁGRAFO 1.** La obligación de exigir, adherir y anular las estampillas a que se refiere el presente Estatuto queda a cargo de los Servidores Públicos que intervengan en el acto. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por la autoridad disciplinaria correspondiente".*

El Parágrafo 3 de la norma en cita, expresa: "Los Servidores públicos que intervengan en la expedición de los documentos gravados y aquellos que los admitan sin este requisito son responsables del pago del valor de las estampillas, cuando no se adhieran y anulen o se hayan adherido en cuantía inferior a lo establecido.

Por lo anterior, no es de recibo, la apreciación que quiere demostrar el doctor **Muñoz Nungo**, de ser un agente retenedor o intermediario y el de querer mostrar que como Rector de la Universidad del Tolima no tuvo dentro de los bienes públicos bajo su disposición, en virtud de la Ley, **el producto del recaudo** por concepto de estampillas pro cultura, pro hospitales públicos del departamento y Pro electrificación rural, reguladas por las ordenanzas 018 de 2012; toda vez que la facultad que le daban las citadas ordenanzas era la **de exigir, adherir y anular las estampillas** y no era la de recaudar el valor de las estampillas o de retener o porque esta facultad es de la Gobernación del Tolima a través de la Secretaría de Hacienda y de la Dirección de rentas del departamento y que la no exigencia de la presentación de las estampillas, lo que se entendía que el contratista viendo esa exigencia que descuido la Universidad estaba obligado a comprarlas y presentarlas en la Universidad para perfeccionar el contrato.

De la misma forma el señor rector para la época de los hechos no tenía poder decisorio sobre los recursos que se recaudaran del pago de las estampillas endilgadas toda vez que estos ingresaban a las arcas del departamento del Tolima, pero en calidad de Rector de la Universidad del Tolima y ordenador del Gasto, para la época de los hechos, firmó los contratos de prestación de servicios 131, 452, 527 y 858 del año 2014, donde se omitió la obligación de exigir la estampillas pro cultural el 1% del valor del contrato antes del IVA, pro hospitales universitarios públicos del departamento el 1% del valor del contrato antes del IVA y pro electrificación rural del 0.5% del valor del contrato antes del Iva y no acató lo señalado en el **parágrafo 1 del artículo 206 de la Ordenanza Departamental 018 de 2012**, que menciona: "La obligación de exigir, adherir y anular las estampillas a que se refiere el presente Estatuto queda a cargo de los servidores públicos que intervengan en el acto", con su actuar negligente y descuidado, se desprende una contribución y participación directa en la producción del daño al patrimonio del Estado esto es a la Gobernación del Tolima.

Con respecto a lo señalado en el recurso aludido por parte del Dr. Muñoz Nungo, al señalar: "**QUINTO:** El artículo 38-4 de la Ley 666 de 2001, en la parte final, establece que "Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla física a que se refiere esta Ley quedará a cargo de los funcionarios departamentales, distritales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental o por los acuerdos municipales o distritales que se expidan en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por la **autoridad disciplinaria correspondiente**" (ver página 80 en el Fallo 002 de 2019). De igual manera, el parágrafo 1 del artículo 206 de parágrafo 1 del artículo 206 de la Ordenanza 018 de 2022 menciona que "La obligación de exigir, adherir y anular las estampillas a que se refiere el presente Estatuto queda

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

a cargo de los Servidores Públicos que intervengan en el acto. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por la **autoridad disciplinaria** correspondiente." (resaltado y subrayado fuera de texto). De acuerdo a esta normatividad, ¿por qué la Contraloría Departamental del Tolima, **quién NO es AUTORIDAD DISCIPLINARIA**, tal como lo reconoce el mismo Ente de Control en la página 106 del Fallo 002 de 19 de enero de 2023, procede a sancionarme por la no inclusión de estampillas en los contratos objeto de reproche en el proceso PRF-112-081-2017? A mi entender, el Ente de Control se está extralimitando de funciones".

Se toman el artículo 38-4 de la Ley 666 de 2011 y el parágrafo 1 del artículo 206 de la Ordenanza 018 de 2012, citados en el párrafo anterior en el Fallo, con el fin de mencionar las normas legales que debía observar el responsable fiscal, para llamar la atención de las obligaciones que tenía el señor Rector como servidor público con respecto a que debía observar con diligente cuidado y cumplir de forma impecable con respecto a las estampillas endilgadas, eran las de **exigir, adherir y anular** las mismas en los contratos que firmará la Universidad; las cuales con ocasión de la conducta desplegada por el señor Rector se derivó el daño al patrimonio del Estado.

De ninguna manera la Contraloría Departamental es autoridad disciplinaria, lo que si busca el Ente de Control es el resarcimiento del daño al patrimonio público causado por la negligencia y descuido en no observar las normas que le imponía la misma Ordenanza 018 de 2012 de la Asamblea Departamental.

Para el caso de la tipificación de hallazgo de naturaleza fiscal, debemos rotular que para que proceda la acción de responsabilidad fiscal, es presupuesto necesario que se encuentre acreditada la ocurrencia de un daño ocasionado al patrimonio público, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000. De lo contrario, la conducta podrá ser susceptible de ser reprochada disciplinaria o penalmente, pero no, en un proceso de responsabilidad fiscal.

En conclusión, en los eventos en que del hallazgo sea posible deducir la existencia de un detrimento al patrimonio del Estado, se puede eventualmente promover la acción de responsabilidad fiscal; de no configurarse daño al erario, sólo es posible formular las observaciones correspondientes como por ejemplo la estructura de un plan de mejoramiento y dar traslado concomitantemente al Ente Disciplinario competente y si es del caso, a la autoridad penal correspondiente.

Lo que no puede afirmarse per-se, es que el tema sea excluido del conocimiento de la autoridad fiscal, puesto que evidentemente esta actuación conlleva actos de gestión fiscal y en el presente proceso, se logró comprobar la certeza del daño y de los responsables fiscal que lo ocasionaron, por lo cual la Contraloría departamental del Tolima, era competente para emitir el fallo aludido.

Por las anteriores consideraciones el fallo con responsabilidad fiscal conserva su validez y no son de recibo los recursos que presenta el doctor **Muñoz Ñungo**.

En virtud de las **anteriores razones**, advierte este Despacho que no encuentra justificación legal alguna para revocar el Fallo con Responsabilidad Fiscal 002 del 19 de enero de 2023 y por el contrario se confirmará la decisión allí adoptada.

En virtud a lo anteriormente expuesto la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal,



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	REGISTRO AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: No reponer el Fallo 002 del 19 de enero de 2023, proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal radicado **112-081-017**, originado conforme a los hechos descritos en el Hallazgo Fiscal 042 del 07 de septiembre de 2017 y adelantado ante la Institución de Educación Superior Universidad del Tolima, el cual estableció en el artículo primero de la parte resolutive fallar con responsabilidad fiscal en forma solidaria; de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en cuantía de Treinta y ocho millones cinco mil cuatrocientos ochenta y un pesos (**\$38.005.481,00**) y por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión, en contra de las siguientes personas: **a).** El doctor **Humberto Bustos Rodríguez**, identificado con C.C. 14.225.949 de Ibagué - Tolima, en calidad de Director de la Oficina de Investigaciones y Desarrollo Científico de la Universidad del Tolima y ordenador del gasto, para la época de los hechos, quien firmó el contrato de prestación de servicios 15 del año 2014, **por el daño patrimonial**, en cuantía de **Un millón setecientos cuarenta y seis mil setecientos setenta y seis pesos (\$1.746.776,00)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. **b).** El doctor **Humberto Bustos Rodríguez**, identificado con C.C.14.225.949 de Ibagué - Tolima, en calidad de Director de la oficina de Investigaciones y Desarrollo Científico de la Universidad del Tolima y ordenador del gasto, para la época de los hechos, quien firmó el contrato de prestación de servicios 169 del año 2014, **por el daño patrimonial**, en cuantía de **Un millón seiscientos ocho mil ochocientos noventa y nueve pesos (\$1.608.899,00)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. **c).** El doctor **José Herman Muñoz Nungo**, identificado con C.C.6.023.478 de Venadillo Tolima, quien ostentaba el cargo de Rector de la Universidad del Tolima, para la época de los hechos y Ordenador del gasto firmó el contrato de prestación de servicios 131 del año 2014, **por el daño patrimonial**, en cuantía de **once millones noventa y ocho mil setenta y seis pesos (\$11.098.076,00)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. **d).** El doctor **José Herman Muñoz Nungo**, identificado con C.C.6.023.478 de Venadillo Tolima, quien ostentaba el cargo de Rector de la Universidad del Tolima, para la época de los hechos y Ordenador del gasto firmó el Contrato de prestación de servicios 452 del año 2014, **por el daño patrimonial**, en cuantía de **seis millones ochocientos cincuenta y dos mil seiscientos veintinueve pesos (\$6.852.629,00)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. **e).** La señora **Laura Milena Álvarez Delgadillo**, identificada con cédula de ciudadanía 65.631.792 de Ibagué, profesional universitaria, grado 17, adscrita a la Oficina de Contratación de la Universidad del Tolima, para la época de los hechos y el doctor **José Herman Muñoz Nungo**, identificado con C.C. 6.023.478 de Venadillo Tolima, quien ostentaba el cargo de Rector de la Universidad del Tolima, para la época de los hechos y Ordenador del gasto quien firmo los contratos de prestación de servicios 527 y 858 del año 2014, en cuantía de **dieciséis millones seiscientos noventa y nueve mil ciento un pesos (\$16.699.101,00)**; y en el artículo segundo, mantener vinculadas como terceros civilmente responsables, garantes, a las siguientes compañías de seguros: **Liberty Seguros S.A**, distinguida con el NIT 860.039.988-0, quien el 27 de septiembre de 2013, expidió a favor de la Universidad del Tolima, el seguro de manejo global entidad oficial **121864**, con vigencia del 23 de septiembre de 2013 al 23 de septiembre de 2014 y por un valor asegurado de \$1000.000.000,00, siendo el asegurado y tomador la Universidad del Tolima y la **Compañía Mapfre Seguros Generales de Colombia**, distinguida con el NIT 891.700.037-9, quien el 20 de noviembre de 2014, expidió a favor de la Universidad del Tolima, el seguro de manejo global sector oficial **3601214000543**, con vigencia del 24 de octubre de 2014 al 23 de octubre de 2015, con el amparo a aplicar de "**Gastos de Reconstrucción Cuentas y Alcances Fiscales**", con un valor asegurado de \$500'000.000,00 y un deducible del

1854

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

5% por pérdida y por las razones expuestas en precedencia, en el entendido que su responsabilidad solo se predicará respecto a la clase de póliza adquirida, el monto de su respectivo amparo, el deducible acordado y periodo afianzado; esto es, fecha contratación y fecha vigencia póliza y en consideración a las razones anteriormente expuestas.

ARTÍCULO SEGUNDO: Enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes, una vez surtida la notificación del auto que resuelve el recurso de reposición, al Superior Jerárquico o Funcional, a fin de que se surta el grado de consulta, de conformidad al artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO TERCERO: Conforme al artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, notificar por estado la presente decisión a las partes aquí mencionadas, haciéndoles saber que contra la misma no procede recurso alguno:

Oscar Lombo Vidal, identificado con C.C.17.267.608, contratista - firmó el contrato de prestación de servicios No.15 de 2014, al correo electrónico: olombov@ut.edu.co (folio 1352).

Laura Milena Álvarez Delgadillo, identificado con C.C.65.631.792 de Ibagué, Profesional Universitario, Grado 17, adscrita a la Oficina de Contratación de la Universidad del Tolima, para la época de los hechos, en el correo electrónico arual844@hotmail.com (folio 1413).

José Herman Muñoz Ñungo, identificado con la C.C. 6.023.478 de Venadillo Tolima, quien ostentaba el cargo de Rector de la Universidad del Tolima y Ordenador del gasto, para la época de los hechos, en la siguiente dirección: calle 45 No. 1-23 sur – casa 47 Conjunto Altamira Reservado – email: jhmunoz@ut.edu.co – celular 3114746757

Al doctor Milton Florido Cuellar, identificado con C.C.93.388.471 de Ibagué y con tarjeta profesional 112.523 del C. S. de la Judicatura, en calidad de apoderado de confianza del doctor **Humberto Bustos Rodríguez**, identificado con C.C. 14.225.949 de Ibagué - Tolima, en calidad de director de la Oficina de Investigaciones y Desarrollo Científico de la Universidad del Tolima y ordenador del gasto, para la época de los hechos, en el Edificio Escorial, carrera 3 No. 8-39 oficina Y-7 Ibagué Tolima y también al correo electrónico: miltonflorido@hotmail.com – celular 316220-3850.

Karol Natalia Marulanda Garzón, identificado con C.C.1.007.548.256 de Planadas Tolima y código estudiantil 539008, estudiante de Consultorio Jurídico de la Universidad Cooperativa de Colombia – sede de Ibagué, apoderada de oficio de la señora **Nathaly Rodríguez Santos** con C.C.1.110.486.911, quien firmó el contrato de prestación de servicios 169 de 2014, al correo electrónico karol.marulandag@campusucc.edu.co

Al doctor **Armando Quintero Guevara**, identificado con la C.C.13.487.199 expedida en Cucutá y con T.P. 93.352 del C. S. de la J. actuando como apoderado especial de La **Universidad de Pamplona**, con Nit. 890.700.640-7, representado actualmente por el señor Rector **Ivaldo Torres Chávez**, con C.C. 19.874.417 expedida en Magangué Bolívar, a la siguiente dirección Oficina de abogado ubicada en la Avenida 2 No.10-18 Oficina 403 de la ciudad de Cúcuta o en el correo electrónico: arquinq@hotmail.com (folio 1452).

A la estudiante de Consultorio jurídico de la Universidad Cooperativa de Colombia sede Ibagué **Geraldin Leal Rodríguez**, identificada con la C.C.1.110.582.370 de Ibagué



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la consorcio del ciudadano</i>	REGISTRO		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN		
	Proceso: RF-Responsabilidad Fiscal	Código: RRF-024	Versión: 02

Tolima y Código estudiantil 692973, apoderada de oficio de **Representaciones Tolitur Ltda.** con Nit.890.704.272-8, representado legalmente por el señor **Camilo Afanador Pérez**, identificado con C.C.93.373.519, o quien haga sus veces, a la siguiente dirección: Calle 10 No. 1-120 Edificio Urrutia Consultorio Jurídico Universidad Cooperativa de Colombia sede Ibagué y al correo electrónico: geral530@hotmail.com

A la estudiante de Consultorio jurídico de la Universidad Cooperativa de Colombia sede Ibagué **Lina María Naranjo Clavijo**, identificada con la C.C.1.006.116.426 de Fresno Tolima y código estudiantil 503.499, apoderada de oficio de la sociedad **De Vigilancia y Seguridad Privada Sara Ltda.**, con Nit.900.194.323-0, representado legalmente para la época de los hechos por **Jorge Oswaldo Castaño Galindo**, identificado con C.C.79.444.926, o quien haga sus veces, a la siguiente dirección: correo electrónico: lina.naranjoc@campusucc.edu.co

Al doctor **Fernando Duque García**, identificado con C.C.75.067.421 de Manizales y T.P.88.785 del C.S. de la Judicatura, apoderado de confianza. **La Universidad de Caldas**, con Nit.890.801.063-3, siendo el representante legal actual el doctor **Alejandro Ceballos Márquez**, identificado con C.C.7.554.003, quien o quien haga sus veces, en calidad de rector actual de la **Universidad de Caldas**, designado para el periodo 2018-2022, mediante la Resolución 14 del 16 de mayo de 2018, al email: ferduqueg@gmail.com

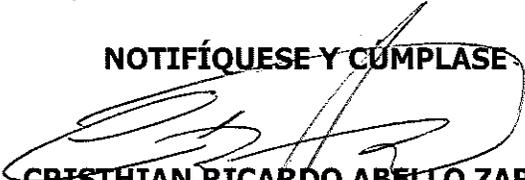
María Alejandra Alarcón Orjuela, identificada con C.C.36.304.668 de Neiva y T.P.145.477 del C.S. de la J, apoderada de confianza de la Compañía Liberty Seguros S.A. con Nit.860.039.988-0, en la siguiente dirección: calle 24 No. 5ª bis 1-16 Sevilla – interior 201 Neiva Huila – Celular 3173668152 – e-mail: alejaalarcon@hotmail.com

Luz Angela Duarte Acero, identificada con la C.C.23.490.813 de Chiquinquirá y T.P. 126.498 del C. S. de la J. apoderada judicial de la Aseguradora **Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.** con Nit 891.700.037-9, en la siguiente dirección: carrera 3ª. No. 12-36 Centro Comercial Pasaje Real Oficina 309 Ibagué – celular 3102141695 – e-mail: luzangeladuarteacero@hotmail.com (folio 1403).

ARTÍCULO CUARTO: En firme la decisión, se dará cumplimiento a las demás disposiciones señaladas en el referido Fallo; es decir, éstas quedarán de la misma forma.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CRISTHIAN RICARDO ABELLO ZAPATA
Director Técnico de Responsabilidad Fiscal


MARIA MARLENY CARDENAS QUESADA
Investigadora Fiscal