

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA	REGISTRO NOTIFICACION POR AVISO EN CARTELERA Y PAGINA WEB "FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD" PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: GE – Gestión de Enlace	Código: RGE-06	Versión: 02

SECRETARIA GENERAL Y COMUN
NOTIFICACION POR AVISO EN CARTELERA Y PAGINA WEB
"FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL UNICA INSTANCIA"
PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La Secretaría Común – Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, procede a notificarle por medio del presente **AVISO** al Sr. **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ**, Identificado con C.C. No. 79.612.388, como Secretaría de Desarrollo Económico y Supervisor del Convenio 192 de 2015 para la época de los hechos respectivamente; **FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 007 del 19 de Junio de 2024**, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal Radicado con el No. **112-082-2021** adelantado ante la **ADMINISTRACION MUNICIPAL DEL ESPINAL TOLIMA**, proferido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima.

Contra la presente providencia procede el Recurso de Reposición ante la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, por ser de Única Instancia; dentro de los 05 días siguientes a la fecha de la presente notificación.

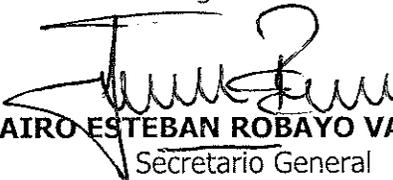
Se les hace saber que esta notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente a la fecha de Desfijación de este aviso en cartelera y en la página Web Institucional de la Contraloría Departamental del Tolima.

Se publica copia íntegra del Auto en 68 folios.

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


JAIRO ESTEBAN ROBAYO VALBUENA
 Secretario General

Se fija el presente **AVISO** en un lugar público y visible, en cartelera de la Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima y en Página Web institucional por un término de cinco (05) días hábiles, a partir del 01 de Agosto de 2024 siendo las 07:00 a.m.


JAIRO ESTEBAN ROBAYO VALBUENA
 Secretario General

DESFIJACION

Hoy 08 de Agosto de 2024 a las 06:00 p.m., venció el término de fijación del anterior **AVISO**, se desfija y se agrega al expediente respectivo.

ANDREA MARCELA ARAMENDIZ MOLINA
 Secretaria General

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

229

FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL No. 007

En la ciudad de Ibagué a los diecinueve (19) días del mes de junio de dos mil veinticuatro (2024) La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, procede a proferir **FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL**, dentro del proceso radicado **No. 112-082-2021** adelantado ante **LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESPINAL – TOLIMA**.

COMPETENCIA

Este Despacho es competente para adelantar el Proceso de Responsabilidad Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 268 y siguientes, 271 de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de 2000, la Ordenanza No. 008 de 2001, el Auto de Asignación No. 101 del 23 de julio de 2021, para sustanciar el proceso de responsabilidad fiscal y demás normas concordantes.

FUNDAMENTOS DE HECHO

Origina el presente Proceso de Responsabilidad Fiscal ante la **ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESPINAL- TOLIMA**, los hechos puestos en conocimiento mediante memorando CDT-RM-2021-00003138, emitido por la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, con fecha de radicado 11 de junio de 2021, a través del cual traslada a esta Dirección el hallazgo fiscal No. 075 del 09 de junio de 2021 y sus anexos, hallazgo que se depone en los siguientes términos:

CONVENIO	192
FECHA	19 de junio 2015
COOPERANTE	ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS "PRONAGRO" R.L. José Antonio Suarez Ramírez- C.C. 5.902.308
VALOR APORTADO POR EL MUNICIPIO	\$33.000.000
VALOR TOTAL	\$37.370.000
OBJETO	"Convenio Interinstitucional entre el Municipio de El Espinal y la Asociación de Productores y negociantes agropecuarios "Pronagro" asociados para establecimiento de una unidad de producción para la cría y levante de ganado bovino en el Municipio de El Espinal"
SUPERVISOR	ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ Secretaría de Desarrollo Económico

*El Municipio de El Espinal suscribió el Convenio No. 192 del 19 de junio de 2015, cuyo objeto es "Convenio Interinstitucional entre el Municipio de El Espinal y la Asociación de Productores y negociantes agropecuarios "Pronagro" asociados para establecimiento: de una unidad de producción para la cría y levante de ganado bovino en el Municipio de El Espinal", con la **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS "PRONAGRO"***

De acuerdo al procedimiento de auditoría del 07 de abril de 2021, se realizó acta de visita con el fin de constatar la existencia física los semovientes registrados en el Estado de Situación financiera de acuerdo al convenio mencionado, para ello la Comisión de auditoría contacto al funcionario encargado por parte de la Secretaria de Desarrollo Económico el ingeniero agrónomo Luis Armando Pava en su calidad de Director Administrativo de Asistencia Técnica quien manifiesta que en el informe de empalme no se habló de dichos convenios, ni se entregó archivo físico al respecto. Al preguntarle al ingeniero Pava sobre la ubicación de los bovinos con el fin de realizar la inspección física,

8

manifestó que desconoce el convenio y el paradero de los mismos, tal como quedó consignado en el acta.

Lo que deja entrever que la Alcaldía Municipal de El Espinal, sufrió un presunto daño patrimonial en la suma de \$33.000.000, que corresponden a pagos realizados en la ejecución del Convenio 192 de 2015, mediante los comprobantes de egreso: No. 2015001265 del 14/07/2015 por valor de \$16.500.000 y No. 2015002779 del 21/12/2015 del por valor de \$16.500.000, valores que se reflejan cómo semovientes en el Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2020 y que no fue posible la verificación físicamente de los bovinos por desconocer la ubicación de los mismos por parte de la Administración Municipal.

En este orden de ideas, el ente de control concluye que pueden existir una presunta falta a un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002, y una presunta conducta punible consagrada en la ley 599 de 2000.

IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA, DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES Y DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

1. Identificación de la ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

Nombre	ADMINISTRACION MUNICIPAL DEL ESPINAL – TOLIMA
Nit	890.702.027-0
Dirección	Carrera. 6 No. 8-07 Palacio Municipal
Teléfono	(8) 239 0314
Email	contacetenos@elespinal-tolima.gov.co .
Representante Legal	JUAN CARLOS TAMAYO SALAS
Cargo	Alcalde municipal

2. Identificación y vinculación de los presuntos responsables

Nombres y apellidos	ORLANDO DURAN FALLA
Identificación	93.116.569 del Espinal – Tolima.
Cargo en la entidad	Alcalde y ordenador del gasto para la época de los hechos.
Dirección	Quintas de Gratamira I casa 13
Teléfono	3112300658
Correo electrónico	Orlandoduran2012-2015@hotmail.com
Nombres y apellidos	ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ
Identificación	C.C. 79.612.388 de Bogotá
Cargo en la Entidad	Secretario de desarrollo económico y supervisor del convenio 192 de 2015
Dirección	Carrera 55 No. 160-63 Apto. 604 TA (Bogotá- Cundinamarca)
Teléfono	Tel: 7506965
Correo electrónico	rolando_betancourth@yahoo.com
Nombres y apellidos	ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO
Nit	900.694404-4
Cargo en la Entidad	Contratista
Dirección	Mz c casa 2 barrio la ceiba el Espinal - Tolima
Teléfono	3007316879
Correo electrónico:	pronagroasociados@hotmail.com
Representante Legal	JOSE ANTONIO SUAREZ RAMIREZ para la época de los hechos y/o quien haga sus veces

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

230

Nombre JOSE ANTONIO SUARES RAMIREZ
Cédula 5.902.308
Cargo Gerente General y administrador para la época de los hechos de la asociación PRONAGRO
Dirección Mz c casa 2 barrio la ceiba el Espinal - Tolima
Teléfono 3007316879
Correo electrónico: pronagroasociados@hotmail.com

IDENTIFICACIÓN DEL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

Nombre Compañía Aseguradora **LIBERTY SEGUROS S.A.**
NIT 860.039.988-0
Número de Póliza **122174**
Vigencia de la Póliza 15/09/2014 hasta 16/03/2016
Riesgos amparados Póliza de manejo global (Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores, empleados de confianza)
Valor Asegurado \$100.000.000
Fecha de Expedición de póliza 2015/10/09

Nombre Compañía Aseguradora **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA**
NIT 890903407-9
Número de Póliza 1329090-0
Clase Póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales
Fecha de Expedición de póliza 04/07/2015
Vigencia de la Póliza 19-06-2015 hasta 19-04-2016
Total, Valor Asegurado \$33.633.000

(Handwritten mark)

FUDAMENTOS DE DERECHO

Corresponde a la Contraloría Departamental del Tolima, por mandato Constitucional (Art. 272) y Legal (Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000), establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, siendo este Despacho competente para adelantar el presente proceso de Responsabilidad 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 particulares que manejen recursos públicos, que por acción u omisión y en forma dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado" de conformidad con lo dispuesto en los artículos 268 y s.s de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de 2000, Ordenanza No. 008 de 2001, Ley 1474 de 2011, Resoluciones internas No. 178 de 2011 y 121 de 2013, y demás normas que le sean concordantes.

NORMAS SUPERIORES

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

NORMAS LEGALES

- Ley 610 de 2000

- Ley 1474 de 2011
- Ley 1437 de 2011 CPACA
- Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso
- Decreto-Ley 403 de 2020

ACTUACIONES PROCESALES

- 1-** Auto de asignación No 101 del 23 de julio de 2021 (Folio 1)
- 2-** Memorando No CDT-RM-2021-00003138 (Folio 02)
- 3-** Hallazgo Fiscal No 075 del 09 de junio de 2021 (Folios 3 - 6)
- 4-** Cd anexo al hallazgo contentivo información laboral de presuntos responsables (Folio 07).
- 5-** Auto de apertura de indagación preliminar No. 011 (Folio 08 - 11)
- 6-** Oficio CDT-RM-2021-00004209 comunicación del auto de apertura de indagación preliminar (Folio 12)
- 7-** Oficio CDT-RM-2021-00005514 solicitud pruebas cámara y comercio (Folio 13)
- 8-** Oficio CDT-RM-2021-00005515 comunicación del auto de apertura de indagación preliminar (Folio 15-16)
- 9-** Oficio Alcaldía Municipal del Espinal – Tolima adjuntando información solicitada (Folio 18-31)
- 10-** Auto de cierre de indagación preliminar
- 11-** Auto de apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal (Folio 32 - 45)
- 12-** Oficio CDT-RM-2022-00001014 comunicación y notificación de auto de apertura (Folio 46)
- 13-** Oficio CDT-RM-2022-00001106 comunicación y notificación de auto de apertura (Folio 49)
- 14-** Auto por medio del cual se adiciona el auto de apertura (Folio 50 - 51)
- 15-** Oficio CDT-RS-2022-00001423 comunicación del auto de apertura (Folio 52-53)
- 16-** Oficio CDT-RS-2022-00001424 comunicación del auto de apertura (Folio 54-55)
- 17-** Oficio CDT-RS-2022-00001425 comunicación del auto de apertura (Folio 56-57)
- 18-** Oficio CDT-RS-2022-00001239 comunicación del auto de apertura (Folio 58-59)
- 19-** Oficio CDT-RS-2022-00001240 comunicación del auto de apertura (Folio 60-61)
- 20-** Oficio CDT-RS-2022-00001241 comunicación del auto de apertura (Folio 62-63)
- 21-** Oficio CDT-RS-2022-00001242 comunicación del auto de apertura (Folio 64-65)
- 22-** Oficio CDT-RS-2022-00001785 comunicación del auto de apertura (Folio 66-67)
- 23-** Oficio CDT-RS-2022-00001786 comunicación del auto de apertura (Folio 68-69)
- 24-** Oficio CDT-RS-2022-00001787 comunicación del auto de apertura (Folio 70-72)
- 25-** Oficio CDT-RE-2022-00001518 radicación poder Liberty seguros (Folio 74-78)
- 26-** Oficio CDT-RS-2022-00001988 notificación por aviso del auto de apertura (Folio 79-80)
- 27-** Oficio CDT-RS-2022-00001989 notificación por aviso del auto de apertura (Folio 81-82)
- 28-** Oficio CDT-RS-2022-00001990 notificación por aviso del auto de apertura (Folio 83-85)

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contabilidad del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

231

- 29- Oficio CDT-RS-2022-00002778 notificación por aviso del auto de apertura (Folio 86-89)
- 30- Auto por medio del cual se adiciona el auto de apertura No. 08 (Folios 90 – 91)
- 31- Descargos frente al Auto de Apertura presentados por el Apoderado de confianza de Liberty Seguros (folios 93)
- 32- CD con los argumentos de defensa presentados por el apoderado de Liberty Seguros (Folio 94)
- 33- Auto de vinculación de sujeto procesal No. 013 (Folios 101 – 105)
- 34- Oficio CDT-RM-2023-00004663 notificación por estados del auto de apertura (Folio 105 - 107)
- 35- Oficio CDT-RS-2023-00005474 comunicación auto de vinculación No. 013 (Folio 110 - 111)
- 36- Oficio CDT-RM-2023-00004415 Publicación página web notificación auto de designación de apoderado No. 19 (Folio 119 - 121)
- 37- Oficio CDT-RE-2023-00004585 Designación apoderado de oficio (Folios 131 – 133)
- 38- Oficio CDT-RE-2023-00004594 Designación apoderado de oficio (Folios 134 – 136)
- 39- Oficio CDT-RE-2023-00004655 Designación apoderado de oficio (Folios 137 – 139)
- 40- Oficio CDT-RE-2023-00004181 Poder por parte de la aseguradora Seguros Generales Suramericana S.A. (Folio 140)
- 41- CD con los argumentos de defensa presentados por el apoderado Seguros Generales Suramericana S.A. (Folio 141)
- 42- Oficio CDT-RE-2023-00004226 Sustitución del poder Seguros Generales Suramericana S.A. (Folios 142 - 143)
- 43- Concepto 110.062.2023 Auditoria General de la República (Folios 144 – 147)
- 44- Auto de imputación del proceso de responsabilidad fiscal No. 028 (Folios 148 – 174)
- 45- Argumentos de defensa Orlando Duran Falla (Folios 188 – 191)
- 46- Argumentos de defensa Liberty Seguros (Folios 192)
- 47- CD con los argumentos de defensa presentados por el apoderado de Liberty Seguros (Folio 93)
- 48- Argumentos de defensa Asociación de Productores y Negociantes Agropecuarios "PRONAGRO" (Folios 194 – 204)
- 49- Argumentos de defensa Seguros Generales Suramericana S.A. (Folios 205)
- 50- CD con los argumentos de defensa presentados por el apoderado de Seguros Generales Suramericana S.A. (Folio 206)
- 51- Auto que decreta la práctica de pruebas No. 062 (Folios 208 – 211)
- 52- Oficio CDT-RM-2023-00006455 Notificación Pagina Web Auto que decreta la práctica de pruebas No. 062 (Folios 213 – 215).

ARGUMENTOS DE DEFENSA DE LOS IMPLICADOS

1.1 Argumentos de defensa presentados por el estudiante ESTIVEN AYALA PACHECO, apoderado de oficio del señor ORLANDO DURAN FALLA.

*Dentro de la oportunidad procesal pertinente el estudiante **STEVEN AYALA PACHECO**, apoderado de oficio del señor **ORLANDO DURAN FALLA** presentó los argumentos de defensa en los siguientes términos:*



La sentencia C-832 de 2002 aclara que:

La responsabilidad fiscal de acuerdo con el numeral 5 del artículo 268 constitucional únicamente se puede predicar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición."

Debido a lo anterior, es claro que el señor ORLANDO DURAN FALLA tenía a su cargo la gestión fiscal, en razón a que le correspondía el manejo o administración de los recursos de Estado.

No obstante, disponía de los fondos, pero no se encargaba de su plena distribución y verificación en función de los contratos o convenios celebrados. Debido al principio de buena fe, mi cliente no constataba las actuaciones

Contrario es el caso del señor ROLANDO BETANCOURT, ordenador de gasto en el momento de los hechos, puesto que él tenía el deber de administrar el patrimonio público y como supervisor de la secretaría de desarrollo económico, en el ejercicio de sus funciones las cuales le competen dentro del perfil de empleado del Estado, debía realizar las supervisiones exhaustivas para el cumplimiento, además, de notificar en su debido momento, la no existencia de los semovientes y demás gastos. En ese sentido estamos ante una omisión ante la escasa diligencia ante la ejecución correcta del convenio, razón por la cual, imi cliente está siendo investigado si la conducta del señor ROLANDO BETANCOURT hubiera sido acorde a la Ley, y conforme a derecho el daño no hubiera existido". Asimismo, la asociación con la que se celebró el convenio también tenía a su cargo la gestión fiscal, dado que hizo parte de la inversión y se benefició de los fondos de la administración pública. con base a lo anterior, como abogado de oficio dispongo lo siguiente:

1.2 Contestación a los argumentos de defensa presentados por el del señor ORLANDO DURAN FALLA

Dentro del proceso quedó demostrado que el señor **ORLANDO DURAN FALLA**, se desempeñó como alcalde del Municipio de El Espinal - Tolima durante en el periodo del 2012 al 2015, y como ordenador del gasto suscribió el convenio No. 192 del 19 de junio de 2015 por un valor de \$33.000.000.

Que el ejercicio de la gestión fiscal quedo demostrada cuando como ordenador del gasto comprometió recursos públicos en la suscripción del convenio anteriormente descrito, en igual forma incurrió en una conducta omisiva que es catalogada con gravemente culposa al haber inobservado las funciones de vigilancia y control de la contratación estatal, lo que conllevo a que en la ejecución del convenio No. 192 del 19 de junio de 2015, las obligaciones del contratista fueran recibidas sin verificar cumplimiento y sostenibilidad a largo plazo como lo exigían las condiciones del mismo. Sin embargo, el contrato fue pagado en su totalidad con recursos públicos lo cual ocasionó un daño al patrimonio de la entidad territorial, es decir la Administración Municipal de El Espinal- Tolimá.

Esta responsabilidad fiscal es solidaria en conjunto con el señor **ROLANDO BETANCOURT RORIGUEZ**, quien se desempeñó como supervisor del contrato.

Por lo anteriormente expuesto este Despacho considera no probado este argumento de defensa.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

232

2.1 Argumentos de defensa presentados por la estudiante DANNA GABRIELA CAICEDO VALBUENA, apoderado de oficio del señor ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ.

Presente los argumentos de defensa en los siguientes términos:

El señor JUAN ARTURO GUTIÉRREZ RAMÍREZ no podía llevar un control de las actividades realizadas debido a que no se le exigió al contratista con anterioridad, al momento de efectuar la liquidación de este, un informe completo, claro y detallado, sobre cómo se efectuó el convenio y el estado en que se encuentra la fecha de la liquidación, en el cual manifiesta que paso con los 7 semovientes que se compraron, el tanque de embriones y la construcción del Establo.

Lo anterior permite establecer que el señor ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ, no conto con la información adecuada debido a que el funcionario encargado el ingeniero agrónomo LUIS ARMANDO PAVA en calidad de director Administrativo de asistencia técnica siempre manifestó en el informe de empalme no se habló de convenios, ni se entregó un archivo físico tal como quedo en el acta, lo que conllevo a desconocer la ubicación de estos por parte de la Administración Municipal.

(...) Con base a todo lo anterior, se puede establecer entonces que las actuaciones llevadas a cabo por el señor ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ, no pueden ser encuadradas en la responsabilidad fiscal a título de CULPA GRAVE, pues el actuar de este no fue negligente, pues no se encontraba con la posibilidad de tener los datos exactos o adecuados para realizar las liquidaciones de las tarifas e implementar estas.

Si quiera el actuar del señor JUAN ARTURO GUTIÉRREZ RAMÍREZ, podría, presuntamente, encuadrarse en una culpa leve, sin embargo, es menester considerar que la Corte Constitucional en la sentencia C-619 de 2002, estableció que no se puede endilgar responsabilidad fiscal a un funcionario público en ejercicio de sus funciones a título de culpa leve o levísima.

(...) Sería incorrecto por parte de este despacho considerar que el señor ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ fue extremadamente negligente. Por lo tanto, no sería responsable de culpa grave, ya que siempre intentó cumplir con sus obligaciones laborales de acuerdo con su contrato individual. No hubo omisiones en la liquidación de tarifas, y no se puede demostrar negligencia o mala intención en su aplicación. Es importante tener en cuenta que la liquidación de tarifas implica diferentes variables que estaban fuera del control del señor ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ.

(...) No se tiene claridad ni una determinación adecuada sobre la responsabilidad del señor ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ en la responsabilidad fiscal que se le atribuye. Además, también estaríamos frente a la falta del tercer elemento de la responsabilidad fiscal, es decir, la conexión causal entre la acción u omisión dolosa o gravemente culposa y el daño financiero al estado.

Por lo tanto, es necesario examinar la eficacia de su desempeño al llevar a cabo tareas que, como se ha señalado, estaban influenciadas por la información proporcionada por otras divisiones operativas en el marco del Convenio No.192 del 19 de junio de 2015, titulado "Convenio interinstitucional entre el Municipio de El Espinal y la Asociación de productores y negociantes agropecuarios "Pronagro". Por lo tanto, no se puede concluir que el gestor fiscal haya actuado con negligencia o I-imprudencia excesiva, o que haya cometido una I-infracción u omisión sin una

excusa legal. No se puede atribuir responsabilidad fiscal a un funcionario público que desempeña sus funciones con diligencia, ya que esto podría causar la paralización de la administración pública, según la Corte Constitucional en la sentencia C-619 de 2002:

"La finalidad de la norma constitucional al excluir la culpa leve o levísima del funcionario, es la de evitar que se paralice la administración pública pues si un funcionario debiera responder de la culpa leve o levísima lo más probable es que no actuase por temor a responder."

Como resultado de lo mencionado, es evidente que el señor ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ no tuvo responsabilidad en la gestión fiscal, ya que no estaba encargado de manejar o administrar los recursos del Estado. Además, su comportamiento no constituyó una omisión grave, y no está claro que tenga una relación directa y necesaria con el daño financiero, lo que significa que faltan dos elementos clave para establecer su responsabilidad fiscal.

2.2 Contestación a los argumentos de defensa presentados por el del señor ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ.

En primer lugar, está probado dentro de este proceso la existencia de una conducta omisiva en que incurrió el señor **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** y que fue catalogada como gravemente culposa por cuanto fue designado como supervisor del convenio 192 de 2015, e incumplió sus deberes de control y vigilancia del correcto desarrollo del mencionado convenio, ya que como está probado dentro del proceso, no efectuó un efectivo seguimiento a la ejecución contractual, ya que tenía que hacerse un control a mediano y largo plazo, para evidenciar el éxito del convenio, ya que la compra de los semoviente se efectuó como se hizo el mantenimiento durante los seis meses para formar el capital semilla, pero después no se conoce que sucedió con la compra de los semovientes que fueron comprados con recursos públicos, dicho contrato debió tener un seguimiento pos contractual y de haber entregado de manera detallada a la administración siguiente, en igual sentido el supervisor efectuó el pago del mencionado contrato en su totalidad sin que se hubiere dado el cumplimiento en su totalidad de las obligaciones contractuales, hecho que ocasiono un daño al patrimonio de la entidad territorial.

Así mismo existe un error en la exposición de los argumentos de defensa al mencionar que el ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ, no conto con la información adecuada debido a que el funcionario encargado el ingeniero agrónomo LUIS ARMANDO PAVA en calidad de director Administrativo de asistencia técnica siempre manifestó en el informe de empalme no se habló de convenios, ni se entregó un archivo físico tal como quedo en el acta, lo que conlleva a desconocer la ubicación de estos por parte de la Administración Municipal, por cuanto las funciones que asumió el señor **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** no fueron posteriores a la liquidación del contrato, sino que sus funciones fueron conjuntas con la ejecución contractual, y quien autorizo los pagos realizados.

Por lo anteriormente expuesto este Despacho considera no probado los argumentos de defensa expuestos.

3.1 Argumentos de defensa presentados por el estudiante LUIS EDUARDO CORTES OSORIO, apoderado de oficio de la persona jurídica ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS "PRONAGRO.

En el Auto de Imputación se le atribuye que su conducta fue gravemente culposa, debido que él, al encontrarse en su condición de CONTRATISTA, le asistía el deber de ejecutar,

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la resarcidora del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

233

realizar, acreditar, apoyar, establecer, comprar y distribuir los elementos necesarios para el proyecto. Así como exigir al contratista la devolución del 30% de ocupación del director de obra (LUIS ARMANDO PAVA) con la respectiva seguridad social que no intervino en la ejecución de la obra No. 2192 de 2015 cuyo objeto a desarrollar fue "El convenio interinstitucional entre el Municipio del Espinal y la Asociación de productores y negociantes agropecuarios "PRONAGRO" para el establecimiento de una unidad de producción para la cría y levante de ganado bovino en el Municipio de El Espinal".

Por lo tanto, se logra evidenciar que la responsabilidad de la supervisión técnica no administrativa del contrato No. 2192 de 2015 no le correspondía a la Asociación de productores y negociantes agropecuarios "PRONAGRO"; sino que, él tenía que realizar un acompañamiento en la evolución de lo referente al contrato de obra; en razón al mandato del señor ORLANDO DURAN FALLA.

Por tal motivo, es relevante resaltar que las funciones de supervisión estaban asignadas al interventor de la obra, el cual, era el señor ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ en razón que fue asignado por medio del contrato de consultoría No.192 de 2015.

Por tal motivo, la omisión de la que se habla en el auto de imputación y que derivó en el detrimento patrimonial a la Alcaldía Municipal del Espinal no son responsabilidad de la Asociación de productores y negociantes agropecuarios "PRONAGRO". Esto bajo el entendido de que no existe un nexo causal entre el daño al patrimonio público y la conducta que le es atribuida a la Asociación en el auto de imputación.

(...) Conviene señalar, que se debe tener en cuenta, que si bien se presentó un detrimento al erario público pero las actuaciones de la asociación de productores y negociantes agropecuarios "PRONAGRO" no tienen incidencia con el daño patrimonial causado puesto que, como se manifestó al momento de dar su versión libre y espontánea lo siguiente no existe un auto administrativo en firme que lo designe en la calidad de supervisor del contrato si no que por el contrario el solo debía proveer los recursos necesarios para la ejecución del proyecto los cuales fueron evidenciados en el aporte que realizó la asociación por un valor de \$4'300.000 estipulados en el acta. Adicionalmente, todas las actividades a realizar se dieron por instrucciones del señor ORLANDO DURAN FALLA derivando esto en una confusión en cuanto a sus obligaciones alrededor de este contrato. Tanto así que él tenía la claridad de que en ninguna circunstancia podría reemplazar las funciones atribuidas al supervisor ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ por medio del contrato de consultoría No. 192 de 2015.

3.2 Contestación a los argumentos de defensa presentados por la persona jurídica ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS "PRONAGRO"

Observa este Despacho que el argumento de la defensa del contratista esta errado por cuanto sostiene que la **ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS "PRONAGRO"** no tenía las funciones de supervisión del contrato, sino de ejecutar las obras contratadas, de allí que no se puede predicar su responsabilidad frente a lo cual es necesario tener claridad frente a las personas participantes de la contratación estatal, en primer lugar la entidad estatal en cabeza del representante legal y ordenador del gasto que en este caso está en cabeza del alcalde municipal, quien suscribe el contrato, en segundo lugar está la persona jurídica o natural que ejerce las labores de supervisión o interventoría y en tercer lugar se encuentra el contratista.

En igual sentido, la Ley 1437 de 2011 dispone que los Supervisores de los Contratos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por el incumplimiento a sus obligaciones de supervisión, como por los hechos que causen daño o perjuicio a la



Entidad estatal; define que las funciones de supervisor consten en realizar un seguimiento técnico, financiero, contable y jurídico de la ejecución contractual y del cumplimiento del objeto del contrato; y ante cualquier inconsistencia o irregularidad están facultados para solicitar informes, aclaraciones o explicaciones al contratista, relativas al objeto del cumplimiento del contrato como de la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad y finalmente la de "CERTIFICAR" como recibida a satisfacción las obras o que los servicios han sido ejecutados o prestados a cabalidad; por tanto en cada cuenta de cobro presentada por el contratante deben verificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos para el pago, sobre todo ejercer un control estricto de la ejecución financiera, que los valores que se vayan a pagar sean los verdaderamente ejecutados, por tanto que de allí el Supervisor del Contrato profiere un documento denominado "informe de supervisión de contrato" donde una vez de realizar y consignar todos los ítems de verificación, consiga una autorización en la cual certifica que ha cumplido con las obligaciones y compromisos pactados en el contrato que por lo tanto los servicios contratados han sido recibidos a satisfacción, conforme a lo establecido en el acto contractual mencionado y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo.

Por tanto, el supervisor del contrato es responsable de errores e inconsistencias presentadas en la ejecución contractual que generen daño al patrimonio del estado como sucede en el presente caso pagando las cuentas de cobro que no cumplan, sin informe de supervisión ni de ejecución contractual, y de haber realizado una adición al contrato sin estar debidamente justificado, lo que ha conllevado a que se paguen doblemente conceptos o actividades que ya habían sido determinadas en el anexo técnico del contrato.

De igual forma, sobre las sanciones en las cuales se puede incurrir como consecuencia de las acciones u omisiones que se imputen en relación con la actuación contractual, los supervisores se pueden hacer acreedores de las sanciones contempladas en el artículo 58 de la Ley 80 de 1993.

Como gestor fiscal y con fundamento en el principio de responsabilidad el contratista debe cumplir de manera eficaz y eficiente con las obligaciones del contrato entregando la totalidad de elementos o la ejecución de la totalidad de las actividades contratadas, siendo muy claro en sus informes de ejecución en detallar de manera y concisa adjuntado los soportes que evidencia la ejecución de las actividades contratadas como de los elementos que se hayan contratado.

La Ley 80 de 1993 estatuto de contratación estatal impone a los contratistas los siguientes deberes y derechos:

Artículo 5º.- De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. de esta Ley, los contratistas:

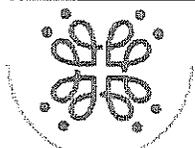
(...)

2º. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamiento que pudieran presentarse.

3º. (...)

4º. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La excelencia del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

234

(...) 8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.

Conforme la anterior normativa la función principal del contratista es cumplir a cabalidad con el objeto contractual, de no ser así deberán responder por la buena calidad del objeto contratado, como ha sucedido en el caso en concreto, que no se registra un efectivo cumplimiento del objeto contractual, por tanto, el contratista esta llamado a responder por el daño ocasionado al patrimonio del estado.

Por lo anteriormente expuesto este Despacho, considera no probado este argumento de defensa.

4.1 Argumentos de defensa presentados por el Dr. EDGAR ZARABANDA COLLAZOS apoderado de LIBERTY SEGUROS.

La compañía Liberty Seguros presenta los argumentos de defensa en el siguiente sentido:

INSUFICIENCIA DE REQUISITOS PARA VINCULAR A LIBERTY SEGUROS S.A.

(...) *Sobre lo precedentemente expuesto se observa que el Despacho no atendió lo establecido en los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica del máximo ente de control fiscal, pues para que proceda la vinculación de la compañía de seguros, (en relación con la póliza de manejo global), es necesario que se determinen todos las partes que se encuentran vinculadas mediante el contrato de seguro, tal y como lo hizo el Despacho respecto al asegurado, sin embargo no fue así respecto al beneficiario y al afianzado, requisito indispensable y máxime si se tiene que dentro del plenario reposa copia del contrato de seguro expedido por LIBERTY SEGUROS S.A.*

(...) *Teniendo en cuenta el hecho generador sobre el que recae el proceso de responsabilidad fiscal, el mismo debe contrastarse con los siniestros cubiertos por las pólizas de seguros que potencialmente se afectarán y a partir de allí, analizar las condiciones generales y particulares del contrato de seguros, la base o modalidad (ocurrencia, descubrimiento, reclamación o "claims made", etc.) de la cobertura del seguro que se pretende afectar y las demás condiciones del contrato, con miras a determinar tempranamente y con absoluta claridad cuál es la póliza llamada a responder (en virtud a la vigencia, el ramo de seguros, etc.).*

En ese orden de ideas, y como quiera que la primera instancia no atendió lo establecido en los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica del máximo ente de control fiscal, y la circular emitida por el señor Contralor General de la República se solicita se proceda a desvincular la compañía de seguros, determinando los precitados elementos señalados en relación con LIBERTY SEGUROS S.A y en consecuencia se MODIFIQUE el Auto de Apertura e Imputación, en caso de no ser factible establecer tales requisitos se proceda a decretar EL ARCHIVO del presente proceso en relación con mi defendida.

PRESCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONTRATO DE SEGURO NO. 122174 DE LIBERTY SEGUROS S.A. - DEBIDO A LA APERTURA DEL PROCESO DESPUES DE MÁS DE CINCO (5) AÑOS DESPUÉS DE CONOCER O HABER CONOCIDO DEL HECHO QUE DA BASE AL DETRIMENTO.

En el presente caso, mediante comprobantes de egreso No. 2015001265 del 14 de julio de 2015 por un valor de \$16.500.000 y No. 2015002779 del 21 de diciembre de 2015 por un valor de \$16.500.000 fechas en la que se efectuaron pagos al convenio 192 de 2015, fechas relevantes para este proceso pues amabas se tienen como indicio de que dicho convenio sí fue efectivamente celebrado por las partes, sin embargo para el presente caso debemos tomar la fecha de liquidación y recibo a satisfacción la cual se presentó el 22 de

diciembre de 2015, teniendo en cuenta esto, pasamos a analizar la definición del concepto de siniestro que se encuentra en el artículo 1072 del Código de Comercio de la siguiente manera:

El artículo 1081 del Código de Comercio dicta lo siguiente:

ARTÍCULO 1081. PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES. 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 pueden ser modificados por las partes.

Es menester hacer hincapié en que el término de prescripción concerniente a la responsabilidad civil de las compañías aseguradoras garantes es el establecido en el artículo 1081 ibídem y no el consagrado en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000. Lo indicado en estas líneas ha sido reiterado por el Máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el cual me permito traer a colación con el siguiente aparte jurisprudencial:

"(...) Pues bien, en lo que respecta a la aplicación del artículo 1081 del C. de Co., para efectos de calcular el término de prescripción atinente a la responsabilidad civil de la Compañía de Seguros, en los términos del artículo 44 de la Ley 610 del 2000, la Sala reitera que dicha norma sí es pertinente al tema, acudiendo a lo señalado por la jurisprudencia de esta Sección en Sentencia de 18 de marzo de 2010, Expediente No. 2004- 00529-01, M.P. Dr.

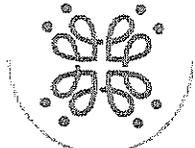
Así las cosas, una vez esclarecido este punto es procedente establecer a partir de qué momento comienza a computarse el término de cinco años dispuesto por el estatuto mercantil. Para estos efectos, es fundamental atender lo estipulado en el artículo 1072 del C. de Co., pues es a partir de la configuración del riesgo que nacen los derechos derivados de contrato de seguro.

Se evidencia que para el caso concreto la Contraloría apertura la presente investigación el 04 de marzo de 2022, por el cual se vincula como tercero civilmente responsable a la aseguradora LIBERTY SEGUROS S.A.

Dicho lo anterior la fecha de apertura de la investigación se efectuó el 04 de marzo de 2022 y el siniestro ocurrió el 22 de diciembre de 2015, fecha en la cual se liquidó el convenio en mención, transcurriendo así, más de cinco años luego de conocer o haber conocido del hecho generador del detrimento y que le dio apertura al presente proceso de responsabilidad fiscal, por ello, no cabe duda alguna que en el presente asunto ha operado la prescripción extraordinaria de las acciones derivadas del contrato de seguros que se pretende afectar.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que al momento de proferirse el auto de apertura han transcurrido más de los cinco años que establece el artículo 1081 del C. de Co, a partir de la ocurrencia del siniestro.

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. Bastaría preguntarse si debe entenderse que la norma fiscal exime al tomador – asegurado de sus obligaciones de avisar la ocurrencia del siniestro, de

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contabilidad del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

235

presentar reclamación y allegar las pruebas de su ocurrencia y la cuantía, y de ejercer las acciones derivadas del contrato de seguro dentro de los imperativos términos de prescripción del artículo 1081 del C. de Co.

De otra parte, es evidente que el Artículo 120 de la Ley 1474 establece: "Pólizas. Las pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9° de la Ley 610 de 2000"

Por demás, resulta deficiente la redacción del citado artículo, al confundir la acción derivada del contrato de seguro, respecto de la cual opera el fenómeno de la prescripción, con el documento contentivo del contrato de seguro, el cual se denomina póliza (Art. 1046 del C. de Co.). Es decir, una póliza de seguro no prescribe, porque ésta es solo un documento que contiene el contrato de seguro. En ese orden de ideas solicito de manera atenta al Despacho acceda a DESVINCULAR a mi representada teniendo en cuenta que ha operado la prescripción extraordinaria en los términos previstos en el artículo 1081 del Código de Comercio en favor de mi prohijada LIBERTY SEGUROS S.A.

SOBRE EL DEDUCIBLE ESTABLECIDO EN EL AMPARO DE LA PÓLIZA DE MANEJO GLOBAL NO. 122174.

El deducible es definido como aquella parte del riesgo que una vez ocurrido el siniestro debe asumir el asegurado. Su principal finalidad consiste en que el asegurado o tomador tenga interés en la conservación del estado del riesgo.

"(...)

OBSERVACIONES:
 DEDUCIBLES APLICABLES A LA PRESENTE POLIZA
 DEMAS EVENTOS 1% DE LA PERDIDA SIN MINIMO
 CAJAS MENORES SIN DEDUCIBLE
 LAS CONDICIONES DADAS EN LA LICITACION HACEN PARTE INTEGRAL DE LA POLIZA

(...)"

En consecuencia, solicito de manera atenta que en el evento en que se profiera FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL y sea llamada a responder la Compañía Aseguradora que represento, reconocer y aplicar el DEDUCIBLE sobre el valor del daño patrimonial en favor LIBERTY SEGUROS S.A, conforme lo expuse precedentemente.

SOBRE EL AGOTAMIENTO DEL VALOR MÁXIMO ASEGURADO DEL AMPARO.

(...) Se solicita de manera atenta se proceda a INDAGAR sobre el hecho de si el valor máximo asegurado por la póliza objeto de vinculación a este proceso se encuentra agotado o parcialmente mermado, y de acuerdo con tales averiguaciones se proceda a MODIFICAR el Auto de Imputación, determinando el valor sin afectar o por el contrario si el agotamiento del amparo que se pretenda afectar es total e inminente se proceda a FALLAR SIN RESPONSABILIDAD en el correspondiente proceso respecto de LIBERTY SEGUROS S.A.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL VS PROCESO ADMINISTRATIVO Y/O ACCIÓN DE REPETICIÓN – RESTABLECIMIENTO DEL PRESUNTO DETRIMENTO.

Desde el punto de vista legal, jurisprudencial y doctrinario ha existido uniformidad en calificar el proceso de responsabilidad fiscal como de naturaleza resarcitoria, en cuanto pretende un reintegro por el detrimento patrimonial causado a la entidad estatal y excluye la naturaleza sancionatoria, así lo dispone el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.



"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 culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

En sentencia de Unificación SU 620 de 1996, que se podría calificar como marco conceptual señalado por la Corte Constitucional en materia de la responsabilidad fiscal, se indicó:

"Dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal, ni administrativo (par art. 81 Ley 42 de 1993).

En efecto, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal"

Así lo manifestó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en Sentencia de octubre 16 de 2003. Expediente 2001 0318. Sección Primera, Subsección B, en la cual se indicó:

"Una vez obtenida la indemnización de perjuicios a través del proceso penal, no es procedente un nuevo reconocimiento mediante el proceso de responsabilidad fiscal"

Por consiguiente y teniendo en cuenta que se trata de un tema en el que se debería estar llevando un proceso de lo contencioso administrativo y/o acción de repetición parte de la entidad afectada, mediante el cual se pretende revisar e indemnizar los perjuicios por el mayor valor pagado, conforme a lo establecido en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, y el artículo 86 de la ley 1474 del 2011 los cuales señalan:

"ARTICULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades publicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño."

(...)

Por lo tanto, no puede perder de vista el Despacho que no es dable adelantar proceso de responsabilidad fiscal alguno si ya se logró el resarcimiento del presunto detrimento por otra acción ya sea proceso de lo contencioso administrativo y/o acción de repetición, es así como es necesario realizar la indagación por parte de la Contraloría con la entidad afectada si el daño ya se restableció y el misma ya no existe.

En consecuencia, solicito de manera atenta al Despacho que en el evento de que el daño ya haya sido subsanado por cualquier otro tipo de acción judicial o administrativa se proceda a FALLAR SIN RESPONSABILIDAD del presente proceso de responsabilidad fiscal.

NO COBERTURA DEL AMPARO DE ACTOS DESHONESTOS Y FRAUDULENTOS DE LOS TRABAJADORES, POR LOS HECHOS QUE CONFIGURAN EL HALLAZGO FISCAL.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contratación del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

236

Con el fin de darle continuidad a la defensa de mi representada es necesario indicar ante este despacho, que hechos se encuentran cobijados por la Póliza de Manejo Global N.º 122174, por lo tanto, se debe tener en cuenta que uno de los amparos contenidos en la caratula de la Póliza, corresponde a "actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores" y es por este que se pretende afectar la póliza en mención.

Es decir que la Póliza por la cual se vincula a la Aseguradora LIBERTY SEGUROS S.A. al presente proceso de responsabilidad Fiscal, únicamente presta cobertura para casos en los cuales el detrimento fiscal se haya producido como consecuencia del actuar deshonesto o fraudulento del servidor público y que este mismo se encuentre tipificado dentro de los delitos contra la administración pública, es decir la compañía aseguradora estará obligada a responder en procesos en los cuales el detrimento se produzca con ocasión de la comisión de un delito contra la administración pública lo cuales se encuentran consagrados en el Título XV de la ley 599 del 2000 y en consecuencia la Contraloría profiera un fallo con responsabilidad fiscal.

Sin embargo y para el presente caso tenemos que el detrimento se produjo como consecuencia de la inobservancia en las funciones de los señores ORLANDO DURÁN FALLA Y ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ; puesto que se encontraba asignada a ellos las siguientes funciones de acuerdo con el manual específico y de competencias laborales de la entidad:

DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES – ALCALDE

24. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico y social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

En consiguiente, tal como se puede corroborar dentro del expediente del presente asunto los servidores públicos, desatendieron funciones propias del proceso de contratación generando así el detrimento Fiscal, también cabe anotar que dentro del manual de funciones no estaba en cabeza del alcalde otra función como la de verificar la ejecución y liquidación de los contratos y/o convenios celebrados, sin embargo este despacho no debe perder de vista que el hallazgo Fiscal no se produjo por la comisión de actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores, sino que por el contrario, se produjo por la falta de diligencia y la inobservancia de las obligaciones por parte de los servidores públicos, vinculados al presente asunto Fiscal.

Aunado a lo anterior, se conmina a este despacho para tener en cuenta que el condicionado aplicable a la Póliza Vinculada al Presente proceso, indica de manera clara y expresa que los actos u omisiones que generen el detrimento deben estar tipificados como delitos contra la administración pública, es decir que el hecho que genere el detrimento fiscal, para que se encuentre cubierto por el seguro, debe coincidir con los tipos penales descritos del artículo 397 al artículo 434 del título delitos contra la administración pública del Código penal, condición que claramente no se cumple dentro del Presente asunto.

De otra parte, el condicionado también indica que el detrimento se debe producir dentro de la vigencia de la Póliza, es decir que tal como ya se ha indicado en reiteradas ocasiones, LIBERTY SEGUROS S.A. no debe ser llamado a responder dentro del presente asunto, puesto que el hecho generador del detrimento se produjo por fuera de la Vigencia del seguro. En consecuencia y por los motivos antes expuestos, solicito de manera atenta al Despacho NO LLAMAR A RESPONDER como tercero civilmente responsable a mi representada la compañía aseguradora LIBERTY SEGUROS S.A., teniendo en cuenta los argumentos antes expuestos.

PRUEBAS

DOCUMENTALES:

Se solicitará la práctica de las siguientes pruebas:

1. Oficiar a la Administración Municipal de El Espinal con el fin de verificar si para la época de los hechos la entidad contaba con una póliza de Responsabilidad Civil de Servidores Públicos, de ser afirmativa la respuesta remitir copia de la misma, esto con el fin de establecer si aparte del amparo mencionado en el auto de apertura existían otro tipo de amparos que si tengan cobertura sobre el hecho investigado.

2. Oficiar a la Administración Municipal del Espinal o a quien haga sus veces y nos informe si respecto al convenio No. 192 de 2015 se inició un proceso administrativo y/o acción de repetición o cualquier otra actuación administrativa y judicial de ser afirmativo se traslade copia del expediente al presente proceso de responsabilidad fiscal, la anterior prueba es con el objetivo de establecer si ya se ha ordenado el resarcimiento del presunto detrimento patrimonial mediante cualquier otro tipo de acción.

3. Oficiar a la Administración Municipal del Espinal o a quien haga sus veces para que se indague sobre el cronograma de actividades establecido para la ejecución del Convenio 192 del 19 de junio de 2015, la anterior prueba con el fin de analizar la factibilidad que el contrato pudiera ser cumplido en los mismo términos y condiciones.

4. Oficiar a la Administración Municipal del Espinal o a la dependencia encargada para que allegue las facturas u órdenes de compra por medio de las cuales los bovinos y demás insumos fueron adquiridos, la anterior prueba con el fin de probar la existencia de los mismos.

7.2.8 Contestación a los argumentos de defensa interpuestos por el Dr. Edgar Zarabanda Collazos apoderados de confianza de Liberty seguros S.A

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO INSUFICIENCIA DE REQUISITOS PARA VINCULAR A LIBERTY SEGUROS S.A.

En el presente caso la póliza vinculada No. 122174, se trata de una póliza de manejo la cual tiene la cobertura de los siguientes amparos:

AMPARO

VALOR ASEGURADO

**ACTOS DESHONESTOS Y FRAUDULENTOS
DE LOS TRABAJADORES**

\$100.000.000

Frente a estos amparos el clausulado de la Póliza, manifiesta lo siguiente

AMPAROS DE LA POLIZA

LIBERTY SEGUROS S.A, QUE EN ADELANTE SE LLAMARA LIBERTY, EN CONSIDERACION A LAS DECLARACIONES QUE EL TOMADOR DEL SEGURO HA HECHO EN LA SOLICITUD, LA CUAL SE INCORPORA A ESTE CONTRATO DE SEGURO PARA TODOS LOS EFECTOS, AMPARA A LOS ORGANISMOS SUJETOS A LA FISCALIZACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA CONTRA LOS RIESGOS QUE IMPLIQUEN MENOSCABO DE FONDOS, Y BIENES DE LA ENTIDAD ASEGURADA, CAUSADO POR SUS SERVIDORES PUBLICOS POR ACTOS U OMISIONES QUE SE TIPIFIQUEN COMO DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contabilidad del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

237

PUBLICA O FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL, SIEMPRE Y CUANDO EL HECHO SEA COMETIDO DENTRO DE LA VIGENCIA DE LA PRESENTE POLIZA.

Los vinculados como presuntos responsables se trata, que se trató del señor **ORLANDO DURAN FALLA**, quien se desempeñó como representante legal y del ordenador del gasto el municipio de el Espinal - Tolima para la época de los hechos, y del señor **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** quien se desempeñó como Secretario de desarrollo económico y supervisor del convenio 192 de 2015.

Como el objeto de la póliza como del clausulado se extrae fue amparar a la administración de El Espinal Tolima republica contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos, y bienes de la entidad asegurada, causado por sus servidores públicos por actos u omisiones que se tipifiquen como delitos contra la administración pública o fallos con responsabilidad fiscal, siempre y cuando el hecho sea cometido dentro de la vigencia de la presente póliza

La calidad de servidor públicos como de la gestión fiscal de los señores **ORLANDO DURAN FALLA Y ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** ha quedado probada dentro del presente proceso.

Por lo anteriormente expuesto este Despacho encuentra no probado el anterior argumento de defensa.

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO PRESCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONTRATO DE SEGURO NO. 122174 DE LIBERTY SEGUROS S.A. - DEBIDO A LA APERTURA DEL PROCESO DESPUES DE MÁS DE CINCO (5) AÑOS DESPÚES DE CONOCER O HABER CONOCIDO DEL HECHO QUE DA BASE AL DETRIMENTO.

La H. Corte Constitucional mediante sentencia C90 de 2022 declaro la inconstitucionalidad del decreto 403 de 2020 que modificaba aspectos sustanciales y procesales de la ley 610 de 2000 que regula el proceso de responsabilidad fiscal.

Entre los aspectos sustanciales que el decreto 403 de 2020 había modificado están los términos de caducidad y prescripción de la acción fiscal que fueron ampliados de 5 a 10 años.

Durante la vigencia del decreto 403 de 2020, se aplicaron estos términos tanto al proceso auditor como al proceso de responsabilidad fiscal por su aplicación inmediata.

Posteriormente, al declararse al inexecutable del decreto 403, y que la Corte Constitucional hubiese decretado en la Sentencia C90 la reviviscencia de la Ley 610 de 2000 trayendo como consecuencia que vuelvan a tomarse los términos de 5 años tanto para la caducidad como para la prescripción de la acción fiscal se tenía ciertas dudas de proseguir con el trámite del proceso en vista del cambio de términos que al volver con los términos de 5 años resultaba favorable para los investigados, por tanto se solicitó un concepto a la Auditoría General de la Republica la cual haciendo un estudio de la Sentencia C90 se pronunció en el siguiente sentido:

5.7.2 Efectos temporales

Por regla general, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, los efectos de las decisiones de inconstitucionalidad son inmediatos y hacia el futuro. La Corte, no obstante, ha exceptuado en ciertos supuestos dicha regla bien sea para aplicar retroactivamente los efectos de su decisión, bien sea para diferirlos. A ese propósito, y como medida de autocontrol, la Corte ha considerado que "deben existir razones de orden constitucional que pongan en evidencia la necesidad de variar la regla general anterior, bien sea para diferir la aplicación de la parte resolutive del fallo, o bien sea para retrotraer sus efectos.

En este orden de ideas, la modulación de los efectos de las decisiones de inconstitucionalidad resulta admisible siempre y cuando se superen dos exámenes y se cumpla al menos una de dos finalidades.

Verificación del nivel de gravedad de la infracción (leve, moderado o alto): Cuanto más alto sea el nivel de gravedad de la infracción, mayor será la necesidad de expulsar la disposición del ordenamiento jurídico con efectos retroactivos. Por el contrario, mientras más leve sea el nivel de gravedad, mayor será la posibilidad de diferir los efectos hacia el futuro. Es decir, que existe "una relación de proporcionalidad inversa entre la gravedad y la notoriedad de la infracción constitucional y la flexibilidad en la aplicación de la norma declarada inexecutable.

(ii) Valoración de las consecuencias positivas y negativas que puede generar la decisión de modular los efectos de la sentencia (diferir o retrotraer): Diferir los efectos genera una tensión con el principio de supremacía constitucional, y retrotraerlos afecta la seguridad jurídica y la buena fe en la validez del sistema jurídico.

Adicionalmente, se debe encontrar acreditado al menos uno de los siguientes fines:

(i) Evitar que, como consecuencia de la expulsión de una disposición del ordenamiento jurídico, se genere un vacío o laguna normativa cuyos efectos resulten más graves que aquellos que produjo la norma expulsada, mientras estuvo vigente. En otras palabras, se trata de evitar que "se genere una situación constitucionalmente peor que su mantenimiento".

(ii) Evitar un déficit de protección de derechos, o reparar una situación de discriminación normativa que no es posible superar con la mera inexecutable de la norma objeto de control, o con una sentencia integradora.

En el caso objeto de estudio, la Sala no encuentra que se verifique ninguno de los supuestos previstos por la jurisprudencia constitucional para modificar el efecto inmediato y hacia el futuro que, como se vio, se predica por regla general de las decisiones de inconstitucionalidad.

En primer lugar, la Sala considera que el nivel de la infracción fue moderado. Si bien el presidente se extralimitó en sus facultades extraordinarias al expedir el título XIII, la redacción de la norma habilitante, como se demostró en el numeral 5.4. supra no es clara, por tanto, no existía certeza sobre su alcance material. La infracción, en dichos términos, no es lo suficientemente grave para justificar la aplicación retroactiva de la decisión, ni tan leve como para permitir que el título XIII se mantenga en el ordenamiento por un lapso posterior a la presente providencia.

En segundo lugar, la Sala encuentra que no se derivan consecuencias negativas de la expulsión inmediata y ex nunc del título XIII del ordenamiento. Aclara, a ese propósito, que las actuaciones surtidas bajo su vigencia conservan validez -protegiendo así la seguridad jurídica-, y al mismo tiempo garantizando, desde la fecha de esta providencia, la supremacía constitucional.

Y, tercero, porque, como se explicó en el numeral 5.7.1. supra, la reviviscencia de los artículos de las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 que fueron modificados o adicionados por los artículos 124 a 143 del Decreto Ley 403 de 2020 evita la ocurrencia de un vacío normativo y de un déficit de protección del derecho al debido proceso, al mismo tiempo que garantiza la defensa y protección del patrimonio público.

En estos términos, la Sala concluye que en el caso no concurre ninguno de los elementos que habilitan a exceptuar la regla general que rige los efectos de las decisiones de inconstitucionalidad, por lo cual, la presente sentencia tiene efectos inmediatos y hacia el futuro.

VI. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

238

(...) Finalmente, la Sala precisó el alcance material de su decisión -declarando la reviviscencia de los artículos de las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 modificados o adicionados por el título XIII-, así como el temporal -precisando que los efectos de la providencia son inmediatos y hacia el futuro-.» (Cursiva propia del texto. Resaltamos en negrilla)

De acuerdo a la mencionada sentencia de inexecutable, las actuaciones consolidadas en vigencia del Decreto-Ley 403 de 2020, conservarán su plena validez, siendo ello así, si un proceso tuvo apertura atendiendo el término de caducidad en él establecido de diez (10) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, se debe tener como válida dicha apertura y se continuará el proceso con la actuación procesal que corresponda, atendiendo a los postulados de la Ley 610 de 2000 de conformidad con la reviviscencia ordenada derivada de la inexecutable decretada.

La Ley 610 de 2000 establece que una vez adelantadas las diligencias de expedición y notificación del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, de la materialización del derecho de defensa con la recepción de la exposición libre y voluntaria o el nombramiento de defensor de oficio, la vinculación del garante, si es procedente, y la práctica de pruebas tanto de oficio como solicitadas por el investigado, se procederá a dictar el respectivo auto de archivo o de imputación de responsabilidad fiscal:

Artículo 46. Decisión. Vencido el término anterior, se procederá al archivo del proceso o a dictar auto de imputación de responsabilidad fiscal, mediante providencia motivada, según sea el caso.

Por tanto, las actuaciones procesales consolidadas antes del 10 de marzo de 2022 fecha de expedición de la sentencia C-090 de 2022- por disposición expresa de la misma sentencia, tienen plena validez, es decir si se profirió auto de apertura durante la vigencia del decreto 403 de 2020 se debe continuar con el trámite bajo lo dispuesto por esta normatividad, es decir para este proceso se toman los años tanto para la caducidad de la acción fiscal como para la prescripción.

Para el caso en concreto el auto de apertura de expidió el día 08 de marzo de 2022, bajo la vigencia del decreto 403 de 2020, por tanto, para este proceso no ha operado el fenómeno de caducidad de la acción fiscal y se debe continuar con la actuación procesal pertinente.

Por lo anteriormente expuesto este Dirección encuentra no probado este argumento de defensa.

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO SOBRE EL DEDUCIBLE ESTABLECIDO EN EL AMPARO DE LA PÓLIZA DE MANEJO GLOBAL NO. 122174.

El Deducible está orientado como un mecanismo, de dejar al menos una parte del riesgo en cabeza del asegurado, a fin de que exista un interés permanente de su parte en evitar que el siniestro se llegue a producir.

El Código de Comercio en lo relativo al Contrato de Seguro dispone:

ARTÍCULO 1079. RESPONSABILIDAD HASTA LA CONCURRENCIA DE LA SUMA ASEGURADA. El asegurador no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1074.

ARTÍCULO 1103. DEDUCIBLE. Las cláusulas según las cuales el asegurado deba soportar una cuota en el riesgo o en la pérdida, o afrontar la primera parte del daño, implican, salvo estipulación en contrario, la prohibición para el asegurado de protegerse respecto de tales cuotas, mediante la contratación de un seguro adicional. La infracción de esta norma producirá la terminación del contrato original.

Respecto a la naturaleza del Contrato de Seguro la Jurisprudencia ha dicho:

El contrato de seguro es aquel negocio ... bilateral, oneroso, aleatorio y de tracto sucesivo por virtud del cual una persona – El asegurador- se obliga a cambio de una prestación pecuniaria cierta que se denomina prima, dentro de los límites pactados y ante la ocurrencia de un acontecimiento incierto cuyo riesgo ha sido objeto de cobertura, a indemnizar al asegurado los daños sufridos o, dado el caso, a satisfacer un capital o una renta, según se trate de seguros respecto de intereses sobre cosas, sobre derechos o sobre el patrimonio mismo, supuestos en que se les llama de daños o de indemnización efectiva, o bien de seguros sobre las personas cuya función, como se sabe, es la previsión, la capitalización y el ahorro. Salta a la vista, pues, que uno de los elementos esenciales en este esquema contractual es la obligación condicional contraída por el asegurador de ejecutar la prestación prometida si llegare a realizarse el riesgo asegurado, obligación que por lo tanto equivale al costo que ante la ocurrencia del siniestro debe aquel asumir, y significa así mismo la contraprestación a su cargo, correlativa al pago de la prima por parte del tomador. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil. Sentencia 24 de Enero de 1994, expediente 4045. M.P.

Efectivamente para el caso en concreto encontramos que la Póliza No. 122174, expedida el 10 de septiembre de 2015, que tiene como tomador y beneficiario a la **ADMINISTRACION MUNICIPAL DE EL ESPINAL – TOLIMA** tiene pactado un límite de concurrencia del valor asegurado para el amparo de "Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores, empleados de confianza que según el clausulado de la póliza ampara los **FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL**" y que corresponde a la suma de \$100.000.000,00 sin deducible pactado.

Concluye este Despacho que la liquidación deberá realizarse de conformidad con los Artículos 1079 y 1103 del Código de Comercio, La Entidad Aseguradora solo responderá hasta la concurrencia del valor asegurado menos el deducible pactado.

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO AGOTAMIENTO DEL VALOR MÁXIMO ASEGURADO DEL AMPARO.

Argumenta la aseguradora que este Despacho no tiene soportado el agotamiento del valor máximo asegurado que para este caso corresponde a la \$100.000.000,00, por el amparo de "**Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores, empleados de confianza**" por estar en mejor posición de acreditar esta situación la Aseguradora puede certificar esta situación en la instancia de cobro pertinente en caso de haberse agotado el valor máximo asegurado que corresponda al riesgo asegurado.

En ningún caso este Despacho y conforme a literalidad del contrato de seguros se podrá modificar este límite, lo cual se respeta en una eventual declaración de responsabilidad de la compañía aseguradora.

Por lo anteriormente expuesto este Despacho considera no probado este argumento de inconformidad.

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL VS PROCESO ADMINISTRATIVO Y/O ACCIÓN DE REPETICIÓN – RESTABLECIMIENTO DEL PRESUNTO DETRIMENTO.

Argumenta la aseguradora que en este caso se debió haber adelantado la acción de repetición contra los funcionarios públicos ordenador del gasto y supervisor del contrato, pero en el presente caso la acción de repetición no el mecanismo legalmente procedente para lograr la reparación del daño ocasionado al patrimonio del Estado.

Veamos el siguiente paralelo entre la acción de responsabilidad fiscal y la acción de repetición.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

239

Similitudes y diferencias de las acciones de Responsabilidad fiscal y Repetición.

SIMILITUDES	
Acción de responsabilidad fiscal	Acción de repetición
<ol style="list-style-type: none"> 1. Son acciones autónomas e independientes. 2. No tiene contenido sancionatorio, sino reparatorio o resarcitorio. 3. Tiene como finalidad la protección al patrimonio del estado 4. El título de imputación es a manera de dolo o culpa grave. 5. No son acciones subsidiarias ni su ejercicio es discrecional. 	
DIFERENCIAS	
Acción Fiscal	Acción de Repetición
NORMATIVIDAD APLICABLE	
Ley 600 de 2000	Artículo 90 inciso 2 de la constitución Política Ley 687 de 2001
EN CUANTO A LA FUENTE	
<p>"Es una especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas, por los actos que lesionan el servicio o el patrimonio público, e incluso a los contratistas y a los particulares que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado"</p> <p>Artículos SU620 DE 1996</p>	<p>Su procedencia esté sujeta a la fuente de responsabilidad patrimonial fijada por el Artículo 90 inciso 2 de la Constitución Política. De ello se infiere que la acción de repetición tiene un marco operativo limitado en relación con el ámbito de responsabilidad patrimonial del Estado. No debe perderse de vista que, de acuerdo con la cláusula general de responsabilidad consagrada en el artículo 90 constitucional, tal responsabilidad procede por el obrar regular o irregular del ente estatal a condición de que él haya causado a la persona un daño antijurídico que no estaba en la obligación de soportar.</p>
NATURALEZA DE LA ACCION	
La acción de responsabilidad fiscal es de naturaleza administrativa.	La acción de repetición es de naturaleza judicial
En el caso de la responsabilidad fiscal, como consecuencia del irregular desenvolvimiento de la gestión fiscal que se tenía a cargo.	En el caso de la responsabilidad patrimonial, a través de la producción de un daño antijurídico que la persona no estaba en la obligación de soportar y que generó una condena contra el Estado.
AMBITO DE APLICACIÓN	
El servidor público o particular será responsable cuando actué en calidad de gestor fiscal.	El servidor público o particular será responsable cuando actué en ejercicio o desempeño de funciones públicas.
AUTORIDAD O JUEZ DE CONOCIMIENTO	
La contraloría General de la República, Las Contralorías Departamentales y Las Contralorías Municipales.	La Jurisdicción de lo contencioso administrativo y será competente el juez o tribunal ante el que se tramitó o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado.
TRAMITE Y PROCEDIMIENTO	
La Acción de responsabilidad fiscal se tramitará conforme al Procedimiento señalado en la ley 600 de 2000. Ley 1437 de 2011 y Ley 1474 de 2011	La acción de repetición se tramitará de acuerdo con el procedimiento ordinario previsto en el Código Contencioso Administrativo Ley 1437 para las acciones de reparación directa.
REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCION	



<p>i) El daño al patrimonio del Estado</p> <p>ii) La conducta dolosa o o gravemente culposa a causa de la indebida gestión fiscal</p> <p>iii) El nexo causal.</p>	<p>i) Que la entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso-administrativa a reparar los daños antijurídicos que con su acción u omisión ha causado a un particular</p> <p>ii) Que se encuentre claramente establecido que el daño antijurídico se produjo como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o exfuncionario público; o particular que ejerza funciones públicas y</p> <p>iii) Que la entidad condenada efectivamente haya pagado la suma de dinero fijada por el juez contencioso en la sentencia de condena.</p>
ASPECTOS PROBATORIOS	
<p>Toda prueba tendiente para demostrar el daño al patrimonio del Estado.</p> <p>Las pruebas tendientes para demostrar el dolo o culpa grave con la que actuó el funcionario y el nexo causal.</p>	<p>Aporte de copias auténticas de la sentencia ejecutoriada o del acta de la conciliación junto con el auto aprobatorio de la misma o del documento en donde conste otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley, según el evento, y copias auténticas de los actos administrativos y demás documentos o pruebas idóneas que demuestren la cancelación de la indemnización del daño; de lo contrario, esto es, si no se cumplen esas dos condiciones y no se acreditan en forma legal dentro del proceso, el Estado no puede sacar avante la acción contra el agente estatal.</p> <p>Siguiendo el citado precepto constitucional, es igualmente requisito para la prosperidad de la repetición el aporte de las pruebas que demuestren la culpa grave o el dolo del funcionario vinculado al proceso; y que, precisamente, por dicha conducta cumplida en ejercicio de sus funciones, se causó el daño por el</p> <p>Cual la entidad pública debió reconocer la indemnización a la víctima del mismo, dado que este aspecto subjetivo constituye, como se explicó, la columna vertebral de la acción de repetición.</p>

En el presente caso el Municipio de El Espinal no ha sido condenado, por la jurisdicción contenciosa administrativa a pagar una suma de dinero por concepto de daño antijurídico y no ha pagado ninguna suma de dinero por lo que los funcionarios tengan que responder por sus conductas dolosas o gravemente culposas.

Por lo anteriormente expuesto este Despacho encuentra no probado este argumento de inconformidad.

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO NO COBERTURA DEL AMPARO DE ACTOS DESHONESTOS Y FRAUDULENTOS DE LOS TRABAJADORES, POR LOS HECHOS QUE CONFIGURAN EL HALLAZGO FISCAL.

Como lo podemos observar de la anterior transcripción en este artículo la aseguradora manifiesta expresamente que el objeto de este contrato, es decir la póliza de manejo ampara los fallos con responsabilidad fiscal, estas condiciones dado que se ha producido la ocurrencia del riesgo asegurado "fallos con responsabilidad fiscal" por tanto esta llamada a responder con los límites de valor máximo asegurado y deducible pactado.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contaduría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

240

Por lo anteriormente expuesto este Despacho considera no porbado este arguento de inconformidad.

FRENTE A LAS PRUEBAS

Mediante auto de pruebas No. 062 del 14 de diciembre de 2023 se decretaron las pruebas solicitadas por la compañía aseguradora de las cuales se obtuvo lo siguiente.

- 1.- Para la época de los hechos la entidad NO contaba con otra una póliza de Responsabilidad Civil de Servidores Públicos, de ser afirmativa la respuesta remitir copia de esta, esto con el fin de establecer si aparte del amparo mencionado en el auto de apertura existían otro tipo de amparos que si tengan cobertura sobre el hecho investigado.
- 2.- El Municipio de El Espinal certifica que no se ha adelantado ACCION DE REPETICION.
- 3- El Municipio de El Espinal nuevamente traslado como prueba el expediente contractual, que ya reposa dentro del proceso prueba de lo que existe frente a la ejecución del convenio 192 de 2015 de lo cual nuevamente se extrae que este convenio no fue ejecutado en los términos y condiciones pactadas y el contratista no cumplió con todas las obligaciones pactadas como se expuso al analizar la gestión fiscal y conducta de los servidores públicos por falta de vigilancia y control de la ejecución contractual.
- 4.- Dentro del expediente contractual reposan las facturas de compra de los semovientes y demás implementos, pero no se encuentran dentro del inventario de la entidad territorial.



5.1 Argumentos de defensa presentados por la Dra. SELENE MONTOYA CHACON apoderado de SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A

La compañía **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A** presento argumentos de defensa con los siguientes motivos de inconformidad:

ARGUMENTOS FRENTE A LA RESPONSABILIDAD DE LOS IMPUTADOS

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL

En este sentido se advierte que para el caso que nos ocupa, la Contraloría General de la República-Gerencia Departamental del Tolima no adelantó la acción fiscal dentro del término de cinco años desde la ocurrencia del hecho que generó el presunto daño patrimonial al MUNICIPIO DEL ESPINAL, ilustremos así la configuración del fenómeno de caducidad:

- Fecha del hecho generador del presunto detrimento patrimonial: 14 de julio de 2015
- Fecha del auto de apertura: 04 de marzo de 2022
- Fecha límite para proferir auto de apertura: 14 de julio de 2020

De conformidad con lo anteriormente expuesto, los hechos generadores del presunto detrimento patrimonial tienen su génesis desde el periodo de 2015, de este modo, el Ente de Control disponía del término de cinco años desde la ocurrencia del hecho dañino para emitir apertura y para el caso que nos ocupa no se surtió dicho trámite dentro de la oportunidad procesal debida, emitiéndose auto de apertura hasta el 04 de marzo de 2022,

lo que contraviene los preceptos legales en lo que tiene que ver con la producción de efectos jurídicos derivados de los procesos de responsabilidad fiscal.

INEXISTENCIA DE LOS ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA RESPONSABILIDAD FISCAL

Inexistencia del Daño Patrimonial Al Estado

En lo que tiene que ver con este asunto, se advierte al Despacho que no hay lugar a decantar la existencia de un daño patrimonial pues el mismo debe comportar ciertas características como su certeza, subsistencia, antijuridicidad entre otras descripciones que en este caso no se cumplen; muy por el contrario, además de evidenciarse el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contrato convenio interinstitucional No. 192 del 19 de junio de 2015.

(...) De acuerdo a lo expuesto, a los medios probatorios y jurisprudencia transcrita se reitera la no configuración del elemento del daño como factor relevante para atribuir responsabilidad fiscal en este caso en contra de ORLANDO DURAN FALLA como alcalde y ordenador del gasto para la fecha de los hechos, ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ como Secretario de Desarrollo Económico, ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO en calidad de contratista.

Inexistencia del Elemento Conducta Gravemente Culposa

Sin embargo, para este caso no se reúnen los requisitos de procedencia de culpa grave, muy por el contrario, dentro del proceso se acreditó que los presuntos responsables fiscales dieron cumplimiento a las obligaciones y cargas contractuales asumidas en ejecución del convenio de cooperación No. 192 de 2015, inclusive el Ente de Control no ha cumplido con la carga de acreditar la forma como se desarrolló y ejecutó el contrato y el presunto incumplimiento que se endilga en este caso pues el Auto de Imputación no. 028 del 07 de noviembre de 2023 presenta disparidades, en algunos acápites se hace alusión al contrato No. 092 de 2015 que nada tiene que ver con el caso que nos ocupa asimismo, indica que se constató la existencia física de los semovientes objeto de imputación: "(...) Una vez hecha la visita con el fin de constatar la existencia física a los semovientes se encontró que fue posible la ubicación(...)", por lo que se echa de menos la estructuración de este elemento para endilgar responsabilidad fiscal.

OBLIGATORIEDAD DEL TEXTO CONTRACTUAL-Delimitación del riesgo

En consecuencia, la Póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales No. 1329090-0, se encuentra debidamente regulado en la carátula de la póliza y en su condicionado general, y en lo no regulado por estos documentos en lo establecido en el Código de Comercio, Artículos 1036 y siguientes. En las anteriores disposiciones, esto es el Contrato y la Ley se encuentran debidamente establecidos las partes, la vigencia técnica, los amparos, el valor asegurado con límites, sublímites, exclusiones, garantías y en general las demás estipulaciones que son de la naturaleza del contrato de seguro, que son de amplio conocimiento para las partes, tanto para mi representada, como para el tomador y la entidad asegurada – beneficiaria, pues ésta última procedió a dar aprobación de la garantía única exigida para los contratos celebrados bajo la Ley 80 de 1993, como es el caso que nos convoca.

Por lo que debe tener en cuenta la Contraloría Departamental del Tolima al momento de emitir fallo que la póliza de cumplimiento por la que se vincula a SEGUROS GENERALES SURAMERICANA se encuentra regulada por lo establecido en la carátula y en el condicionado general del seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contabilidad del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

241

Las causas que generan el presunto detrimento patrimonial conforme a lo establecido en el Auto de Imputación No. 028 del 07 de noviembre de 2023, corresponde al incumplimiento del contrato convenio No. 192 del 19 de junio de 2015; no obstante, se advierte que, de acuerdo al planteamiento del daño patrimonial, SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A, sólo estará obligada a indemnizar eventualmente de forma exclusiva frente al amparo de cumplimiento del contrato que es sobre el cual se supone gravita el hecho generador al patrimonio económico del Estado, excluyendo de facto las garantías de buen manejo y correcta inversión del anticipo, calidad del servicio y pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, y Así se registró en el acápite 9. EL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE del auto de imputación No. 028 del 07 de noviembre de 2023 frente a la vinculación de SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A:

En este orden de ideas, pese a tratarse de actividades realizadas dentro del contrato amparado, también debe tenerse en cuenta que el riesgo asegurado debe no sólo cumplirse con rigurosidad, sino que además debe presentarse dentro de la vigencia del amparo que se pretende afectar.

De esta manera, se reitera que mi mandante en caso de condena sólo responderá como consecuencia de la cobertura CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO en atención a la delimitación del riesgo asegurado² en la póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales No. 1329090-0, 2

SUJECIÓN AL VALOR ASEGURADO COMO LÍMITE MÁXIMO DE RESPONSABILIDAD DE SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.

Dispuso el ente de Control Fiscal que mediante Auto de Imputación No. 028 del 07 de noviembre de 2023 se pagara por concepto de detrimento patrimonial la suma de TREINTA Y TRES MILLONES DE PESOS M/CTE (\$33.000.000.00) a cargo de ORLANDO DURAN FALLA como alcalde y ordenador del gasto para la fecha de los hechos, ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ como Secretario de Desarrollo Económico, ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO en calidad de contratista y como garante a SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A. en su calidad de tercero civilmente responsable por concepto de valor asegurado, SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A. se encuentra vinculada a la presente investigación de responsabilidad fiscal como tercero civilmente responsable, no se ha de perder de vista que la presunta responsabilidad de mi mandante se encuentra limitada a las condiciones pactadas en cada póliza, siendo su tope máximo el valor asegurado para cada riesgo definido, reiterando que SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A, sólo estará obligada a indemnizar eventualmente de forma exclusiva frente al amparo de CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO que es sobre el cual se supone gravita el hecho generador al patrimonio económico del Estado, excluyendo de facto las garantías de buen manejo y correcta inversión del anticipo, calidad del servicio y pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales que corresponde al valor asegurado de \$7.474.000.00

PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES QUE SE DERIVAN DEL CONTRATO DE SEGURO – APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1081 DEL C.CO.

Respecto a este punto es claro que SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A fue vinculada en calidad de tercero civilmente responsable con ocasión a la expedición de la Póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales No. 1329090-0 motivo por el cual la defensa está encaminada a respetar lo estipulado en el contrato de seguro materializado en la póliza ya descrita y debe atenderse a lo señalado en el Artículo 1081 del C.Co sin que le sea aplicable el Artículo 120 de la Ley 1474 de 2011.

Por lo anteriormente manifestado, esta defensa a su juicio considera que es procedente la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro y que favorecerían



exclusivamente a SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A, no se discute que la Ley 610 de 2000 regula el proceso de responsabilidad fiscal, pero dada la especialidad del asunto se requiere la remisión y aplicación de normas sustanciales en materia de seguros como lo consignado en el Artículo 1081 del Código de Comercio que dispone sus propios términos de prescripción de la acción en virtud de un contrato de seguros, la cual para el caso es la pertinente debido a la calidad que ostenta SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A al tratarse de un TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE/GARANTE, por lo tanto, la normatividad a aplicar es la inherente al contrato de seguro y de ninguna manera se nos puede aplicar la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas, solicito respetuosamente se declare la cesación de la presente acción fiscal en lo que respecta a SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A. por encontrarse demostrado que la misma no puede proseguirse por haber operado la prescripción del contrato de seguros, toda vez que se investigan hechos cuyo origen se remonta al incumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato convenio interinstitucional de aporte y cooperación No. 192 del 19 de junio de 2015, sin que se ejerciera dentro de la oportunidad procesal respectiva las acciones respectivas, incluso el auto de apertura se expidió hasta el 04 de marzo de 2022, por lo tanto y de conformidad con el principio de especialidad se debe dar aplicación a dicho precepto que rige literal y taxativamente el contrato de seguros.

EXCLUSIÓN DE INDEMNIZACIÓN EN EL EVENTO DE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL Y COMO ENTIDAD AFECTADA A PERSONA DISTINTA DEL BENEFICIARIO DE LA PÓLIZA (MUNICIPIO DE ESPINAL)

En la póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales No. 1329090-0 por la cual se nos vincula, se estipuló como tomador/afianzado a PRONAGRO ASOCIADOS y como beneficiario al MUNICIPIO DEL ESPINAL.

Se entiende por beneficiario de la póliza de seguro a quienes no intervienen en la formación del contrato a menos que tengan la calidad de asegurado y/o tomador y han de percibir el valor asegurado, en caso de siniestro, con arreglo a las condiciones y límites del mismo.

En el caso que nos ocupa, el MUNICIPIO DEL ESPINAL, ostenta dicha calidad, para el amparo que en caso de posible condena sería objeto de afectación: CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO, por ello y coherente con el particular, SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A. sólo estará obligada a indemnizar en el evento de declararse la ocurrencia del siniestro mediante la expedición de un Fallo con Responsabilidad Fiscal en el que se puntualice como entidad afectada al MUNICIPIO DEL ESPINAL; por las actuaciones desplegadas por PRONAGRO ASOCIADOS y con ocasión al incumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato convenio interinstitucional No. 192 del 19 de junio de 2015, cuyo objeto contractual se centró en el "Establecimiento de una unidad de producción para cría y levante de ganado bovino" en el MUNICIPIO DEL ESPINAL, puesto que el interés jurídico no se traduce en la percepción por el tomador de suma alguna sino en la extinción de su obligación de resarcir el daño damnificado, menoscabo que sólo se causará al beneficiario, esto es al MUNICIPIO DEL ESPINAL; y de conformidad con el riesgo asegurado, en este caso, se trata del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo.

PRUEBAS Y ANEXOS

Solicito se tengan como pruebas las siguientes:

1. Copia digital de la póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales No. 1329090-.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TÓLIMO <i>la contabilidad de la ciudadanía</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

242

2. Copia digital del Condicionado general de la póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales, proforma F-01-12-075

3. Copia digital del contrato convenio interinstitucional No. 192 del 19 de junio de 2015.

5.2 Contestación a los argumentos de defensa presentados por la compañía SEGUROS GENERALES SURAMERICANA.

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO CADUCIDAD DE LA ACCION FISCAL

La H. Corte Constitucional mediante sentencia C90 de 2022 declaro la inconstitucionalidad del decreto 403 de 2020 que modificaba aspectos sustanciales y procesales de la ley 610 de 2000 que regula el proceso de responsabilidad fiscal.

Entre los aspectos sustanciales que el decreto 403 de 2020 había modificado están los términos de caducidad y prescripción de la acción fiscal que fueron ampliados de 5 a 10 años.

Durante la vigencia del decreto 403 de 2020, se aplicaron estos términos tanto al proceso auditor como al proceso de responsabilidad fiscal por su aplicación inmediata.

Posteriormente al declararse al inexecutable del decreto 403, y que la Corte Constitucional hubiese decretado en la Sentencia C90 la reviviscencia de la Ley 610 de 2000 trayendo como consecuencia que vuelvan a tomarse los términos de 5 años tanto para la caducidad como para la prescripción de la acción fiscal se tenía ciertas dudas de proseguir con el trámite del proceso en vista del cambio de términos que al volver con los términos de 5 años resultaba favorable para los investigados, por tanto se solicitó un concepto a la Auditoria General de la Republica la cual haciendo un estudio de la Sentencia C- 090 de 2022.

Con fundamento en lo mencionado, las actuaciones procesales consolidadas antes del 10 de marzo de 2022 fecha de expedición de la sentencia C-090 de 2022- por disposición expresa de la misma sentencia, tienen plena validez, es decir si se profirió auto de apertura durante la vigencia del decreto 403 de 2020 se debe continuar con el trámite bajo lo dispuesto por esta normatividad, es decir para este proceso se toman los años tanto para la caducidad de la acción fiscal como para la prescripción.

Para el caso en concreto el auto de apertura de expidió el día 08 de marzo de 2022, bajo la vigencia del decreto 403 de 2020, por tanto, para este proceso no ha operado el fenómeno de caducidad de la acción fiscal y se debe continuar con la actuación procesal pertinente.

Por lo anteriormente expuesto este Dirección encuentra no probado este argumento de defensa.

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO INEXISTENCIA DE LOS ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA RESPONSABILIDAD FISCAL

Está probado dentro del proceso y como más adelante se analiza cada uno de los elementos de la responsabilidad fiscal, que tanto como el ordenador del gasto como el supervisor no efectuaron de una manera diligente el efectivo cumplimiento del contrato No. 052 de 2018 por cuanto se probó que existieron obligaciones que en la práctica no fueron ejecutadas por el contratista, más sin embargo el valor del contrato fue pagado en su totalidad, por parte del Municipio de El Espinal al contratista la **ASOCIACION DE COMERCIANTES Y GANADEROS AGROPECUARIOS**, por lo tanto incumplieron con su obligación de velar y proteger la guarda del presupuesto público, habida cuenta que viabilizó el pago o los avances a dicho contrato sin haber verificado el cumplimiento

efectivo de las obligaciones por parte del contratista para acreditar el pago de los bienes y servicios prestados al Municipio de El Espinal - Tolima ; causando un daño al patrimonio del Estado por la suma de \$33.000.000,00 los cuales serán indexados en le presente fallo, como se demuestra con el acervo probatorio que obra en el proceso, omitiendo su deber de vigilar la correcta inversión del presupuesto público, conducta que presuntamente se desplegó a título de culpa grave por tal razón frente a la responsabilidad fiscal, el señor Alcalde y ordenado del gasto para la época de los hechos, no ejerció ninguna vigilancia, especialmente al momento del recibo final de los bienes y servicios suministrados y el pago total, hecho que derivó en una conducta omisiva a título de culpa grave.

Por lo anteriormente expuesto este Despacho encuentra no probado este argumento de defensa.

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO OBLIGATORIEDAD DEL TEXTO CONTRACTUAL-Delimitación del riesgo

Como dispone el Artículo 1036 del Código de Comercio, define la naturaleza del contrato de seguro como: *"un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva", cuyo objeto es asegurar un riesgo el cual se define legalmente por el Artículo 1054 del Código de Comercio que establece como "el suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario, y cuya realización da origen a la obligación del asegurador. Los hechos ciertos, salvo la muerte, y los físicamente imposibles, no constituyen riesgo la incertidumbre subjetiva respecto de determinado hecho que haya tenido o no cumplimiento."*

Respecto a la naturaleza del Contrato de Seguro la Jurisprudencia ha dicho:

El contrato de seguro es aquel negocio ... bilateral, oneroso, aleatorio y de tracto sucesivo por virtud del cual una persona – El asegurador- se obliga a cambio de una prestación pecuniaria cierta que se denomina prima, dentro de los límites pactados y ante la ocurrencia de un acontecimiento incierto cuyo riesgo ha sido objeto de cobertura, a indemnizar al asegurado los daños sufridos o, dado el caso, a satisfacer un capital o una renta, según se trate de seguros respecto de intereses sobre cosas, sobre derechos o sobre el patrimonio mismo, supuestos en que se les llama de daños o de indemnización efectiva, o bien de seguros sobre las personas cuya función, como se sabe, es la previsión, la capitalización y el ahorro. Salta a la vista, pues, que uno de los elementos esenciales en este esquema contractual es la obligación condicional contraída por el asegurador de ejecutar la prestación prometida si llegare a realizarse el riesgo asegurado, obligación que por lo tanto equivale al costo que ante la ocurrencia del siniestro debe aquel asumir, y significa así mismo la contraprestación a su cargo, correlativa al pago de la prima por parte del tomador. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil. Sentencia 24 de Enero de 1994, expediente 4045. M.P.

En el caso que nos ocupa la compañía **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A** fue vinculada y se mantuvo dentro del auto de imputación como garante al haber expedido la póliza de cumplimiento de contrato estatal No. 1329090-0 del convenio 192 de 2015, el ítem que se tiene en cuanta en este caso es el de CUMPLIMIENTO DE CONTRATO., por lo tanto la Compañía Seguros Generales Suramericana, entrara a responder únicamente por el amparo de cumplimiento de contrato, asunto sobre el cual se ha encontrado la irregularidad en la ejecución contractual y ha ocasionado un daño al patrimonio del estado.

Como el anterior argumento indica un proceder normativo, el cual no está siendo arbitrariamente cambiando, sino que se proceder como lo indica la norma este Despacho considera no probado este argumento de defensa.

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría de la ciudadanía</i>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

243

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO SUJECIÓN AL VALOR ASEGURADO COMO LÍMITE MÁXIMO DE RESPONSABILIDAD DE SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.

Como lo indica el artículo 1079 Código del Comercio: ARTÍCULO 1079. RESPONSABILIDAD HASTA LA CONCURRENCIA DE LA SUMA ASEGURADA. El asegurador no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada; como ya se dijo anteriormente es una regla de carácter legal por la cual la entidad aseguradora pacta en el contrato que el riesgo que se haya materializado, la entidad entra a responder hasta el monto del valor asegurado, pues este Despacho en esta instancia no puede entrar a cambiar esta regla de carácter legal y consensual pactada ente las partes.

En este evento tratándose de que el riesgo amparado o cobertura es el ítem de CUMPLIMIENTO DE CONTRATO con un valor asegurado, con una vigencia desde el 19-06-2015 hasta 19-04-2016, Valor asegurado \$**7.474.000,00** la entidad entrara a responder hasta esta suma, aunque el valor del daño al patrimonio del estado sea mayor, en este caso tratándose de un monto de \$**33.000.000,00** condicionado a la disponibilidad del valor asegurado, descontando los valores que ya hayan afectado la póliza, por otro tipo de eventos similares donde se haya utilizado la póliza para este amparo.

En tanto que este argumento no afecta el contrato con la fuerza de desvincular la entidad aseguradora y la póliza vinculadas, deberá afectarse en el valor del monto asegurado y por el riesgo amparado.

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES QUE SE DERIVAN DEL CONTRATO DE SEGURO – APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1081 DEL C.CO.

La ley 1474 de 2012 respecto de la prescripción del contrato de seguro nos dice:

Artículo 120. Pólizas. Las pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9º de la Ley 610 de 2000.

El artículo 9 de la ley 610 de 2000 establece que:

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 ocurrencia 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.

En cuanto a la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguros-, en el cual solicita se dé aplicabilidad al artículo 1081 del código de comercio y no la establecida en el artículo 120 de ley 1474 de 2011 que a su vez avala la prescripción estipulada en el artículo 9 de la ley 610 de 2000, así como que se tenga en cuenta la aplicación de la ley en el tiempo.

Al respecto traemos a colación; el concepto No EE87067 de Noviembre 11 de 2011 de la Contraloría General de la Republica Oficina Jurídica, donde expuso el siguiente argumento:



No hay conflicto de la ley en el tiempo, pues la Ley 1474 de 2011 no crea un nuevo término de prescripción de las pólizas de seguros en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, sino que de conformidad con sus facultades realiza una interpretación del artículo 9° de la Ley 610 de 2000 y aclara que el término de prescripción de las mismas es el establecido en el mencionado artículo 9° y no como lo señalan las aseguradoras y el Consejo de Estado en diversas providencias. Por lo anteriormente expuesto, téngase en cuenta los términos establecidos en el artículo 9 correspondiente a la caducidad y prescripción para hacer efectivo el contrato de seguro.

En igual sentido la Auditoria General de la República emitió concepto en el siguiente sentido:

De acuerdo a la mencionada sentencia de inexequibilidad, las actuaciones consolidadas en vigencia del Decreto-Ley 403 de 2020, conservarán su plena validez, siendo ello así, si un proceso tuvo apertura atendiendo el término de caducidad en él establecido de diez (10) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, se debe tener como válida dicha apertura y se continuará el proceso con la actuación procesal que corresponda, atendiendo a los postulados de la Ley 610 de 2000 de conformidad con la reviviscencia ordenada derivada de la inexequibilidad decretada.

La Ley 610 de 2000 establece que una vez adelantadas las diligencias de expedición y notificación del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, de la materialización del derecho de defensa con la recepción de la exposición libre y voluntaria o el nombramiento de defensor de oficio, la vinculación del garante, si es procedente, y la práctica de pruebas tanto de oficio como solicitadas por el investigado, se procederá a dictar el respectivo auto de archivo o de imputación de responsabilidad fiscal.

Concepto de fecha 26 de julio de 2023 110.062.2023 SIA-ATC. 012023000493 1. De la caducidad 2. De los efectos de la sentencia C-090 de 2022 de la Corte Constitucional

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 5 de diciembre de 2006 dentro del Radicado número 25000-23-26-000-1994-00044-01(13750), se pronuncia sobre la caducidad, así:

El fenómeno de la caducidad busca atacar la acción por haber sido impetrada tardíamente, impidiendo el surgimiento del proceso. Por esta razón, la efectividad del derecho que se persigue con su ejercicio puede verse afectada. La caducidad es una figura procesal que extingue la acción por el no ejercicio de la misma en el término perentorio establecido por el legislador, y está consagrada por la necesidad que tiene el Estado de estabilizar las situaciones jurídicas. En el contencioso administrativo, el señalamiento de un plazo de carácter preclusivo, evita la incertidumbre que representa para la administración la revocación o anulación de sus actos, y se encuentra establecido en interés general de la colectividad que debe prevalecer sobre el individual de la persona afectada.

(...)

Estima la Sala importante precisar que el artículo 40 aparte segundo de la citada ley, en cuanto prescribe que "...los plazos que hubieren comenzado a correr bajo el imperio de una norma se continuarán rigiendo por ésta...", es una excepción al principio de que la ley procesal rige hacia el futuro con efecto general e inmediato para darle efecto ultractivo a la ley procesal antigua, pero está circunscrita a los procesos pendientes o en curso y sobre los actos procesales no consumados o que están en trámite cuando aparece la nueva ley procesal. La operancia de dicha excepción está condicionada a dos supuestos: (i) la existencia de un proceso en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley; y (ii) que dentro del proceso en curso existan términos que hubieren empezado a correr, y actuaciones y diligencias iniciadas con antelación a la expedición de la nueva norma procesal.

De acuerdo con el precepto anterior, es válido afirmar que si las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto cobran vigencia, sin perjuicio de que sean respetados aquellos actos procesales que se han cumplido, consumado o

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>• In cumplimiento del ciudadano •</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

244

estén pendientes de conformidad con la ley antigua, con mayor razón la nueva norma procesal entra a regular situaciones jurídicas no consolidadas que ni siquiera se han iniciado mediante la respectiva acción judicial.

En conclusión, la norma que debe ser aplicada para efectos del ejercicio oportuno de la acción es la vigente a la época de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato, o sea a la fecha de la presentación de la demanda, por cuanto, dicha disposición es de naturaleza eminentemente procedimental, tiene efecto general e inmediato y entra a regular aspectos que no se hubieren consolidado o consumado antes de su entrada en vigencia.»

El precedente antes expuesto aplicado al caso en concreto encontramos que la fecha de liquidación del contrato se efectuó el 22 de diciembre de 2015 fecha en la que se configura el hecho generador del daño, fecha desde la cual se empiezan a contar los 10 años para que se configure la caducidad de la acción fiscal, ahora bien la apertura del proceso No 112-082-2021 se hizo mediante Auto No. 008 del 08 de marzo de 2022, fecha en la cual se interrumpe la caducidad de la acción fiscal y empiezan a contar los 10 años del término de prescripción de la acción fiscal desde que se evidencio el daño patrimonial a la entidad pública, puede decirse que la ocurrencia del siniestro, desde esta fecha aún no han transcurrido más de 10 años; por lo anteriormente expuesto no ha operado el fenómeno jurídico de la prescripción extraordinaria en el presente proceso.

FRENTE AL ARGUMENTO DENOMINADO EXCLUSIÓN DE INDEMNIZACIÓN EN EL EVENTO DE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL Y COMO ENTIDAD AFECTADA A PERSONA DISTINTA DEL BENEFICIARIO DE LA PÓLIZA (MUNICIPIO DE ESPINAL)

Como lo podemos observar en la póliza No. 1329090-0 el beneficiario es el Municipio de El Espinal – Tolima, y en el evento del fallo con responsabilidad fiscal, el reembolso del valor del daño siempre se ordena a los declarados responsables fiscales deben consignar el valor del daño a cuenta a nombre de la entidad territorial para que esta luego la incorpore al presupuesto de la misma.

Por tanto, nunca podrá ordenarse de reembolsar a otra persona distinta en este caso al beneficiario de la póliza de cumplimiento a favor de entidad estatal.

Por lo anteriormente expuesto, este despacho considera no probado este argumento de inconformidad.

FRENTE A LA SOLICITUD DE PRUEBAS

Se encuentra incorporados al presente proceso y expediente los documentos mencionados y aportados por la compañía **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA** en sus argumentos de defensa.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

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

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

La misma Ley 610 de 2000, en su artículo 4º señala que la responsabilidad fiscal, tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

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

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

El proceso de responsabilidad fiscal se orienta por una serie de principios materiales, que devienen del marco constitucional y de los postulados esenciales del derecho administrativo, procesal penal y procesal civil. A su vez existe remisión normativa autorizada en el artículo 66 de la Ley 610 de 2000, que impone que ante los aspectos no previstos se aplicará en su orden, las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo, del Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Penal.

Lo anterior de conformidad con los artículos 2º y 4º de la Ley 610, artículos 29 y 209 de la Constitución Política y el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo.

Las características del proceso de responsabilidad fiscal son: autónomo, de naturaleza administrativa, patrimonial y resarcitoria.

CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

En este estado del proceso corresponde a este Despacho verificar la existencia de los elementos de la responsabilidad, frente a la conducta desplegada la gestión fiscal, el daño y el nexo causal respecto de los señores **ORLANDO DURAN FALLA**, identificado con la C. C No. 93116569. Cargo: Alcalde y ordenador del gasto para la época de los hechos, **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** identificado con C.C. 79.612.388 de Bogotá, Cargo: Secretario de Desarrollo Económico y supervisor del convenio 192 de 2015, para la época de los hechos, **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO** identificada con Nit 900.694404-4, en su calidad de contratista para la época de los hechos y representada legalmente por el señor **JOSE ANTONIO SUAREZ RAMIREZ**, identificado con la C.C. 5.902.308 quien tiene el cargo de Gerente General y administrador para la época de los hechos.

En vista de que no ha prosperado ningún argumento de defensa los elementos de la responsabilidad fiscal se confirmaran en los mismos términos de la imputación.

EL DAÑO AL PATRIMONIO DEL ESTADO

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-In contabilidad de los ciudadanos-</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

245

El daño, es la lesión al patrimonio público, del cual se deriva el perjuicio y la consecuente obligación de resarcirlo.

La Ley 610 de 2000 en el artículo 6º, precisa que para efectos de la misma ley se entiende por daño patrimonial al Estado, la lesión representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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.

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

Para efectos de la determinación del daño, debemos recordar que en materia fiscal el daño, es la lesión al patrimonio público, del cual se deriva el perjuicio y la consecuente obligación de resarcirlo, la Ley 610 en el artículo 6º, precisa que para efectos de la misma ley se entiende por daño patrimonial al Estado, la lesión representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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.

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

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

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

Al respecto de este elemento, la corte constitucional en sentencia C-840 de 2001, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería, señaló:

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

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

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

En el caso en concreto, la Administración Municipal de Espinal suscribió el convenio 192 del 19 de junio de 2015, cuyo objeto es "Convenio Interinstitucional entre el Municipio de El Espinal y la Asociación de Productores y negociantes agropecuarios "Pronagro" asociados para **establecimiento de una unidad de producción para la cría y levante de ganado bovino en el Municipio de El Espinal**" por un valor total de \$37.370.000,00 cuyo aporte del Municipio fue la suma de \$33.000.000,00.

El hallazgo de auditoria establece como irregularidad que al realizar seguimiento a este convenio y una vez hecha la visita con el fin de constatar la existencia física los semovientes se encontró que no fue posible la ubicación ni la verificación física de los mismos, que el ingeniero agrónomo Luis Armando Pava quien se desempeña como Director Administrativo de Asistencia Técnica, funcionario encargado por parte de la Secretaria de Desarrollo Económico para atender el requerimiento de equipo auditor manifestó que en el informe de empalme no se habló de dichos convenios, ni se entregó archivo físico al respecto.

Por lo tanto, el profesional manifiesta desconocer tanto la trazabilidad del convenio como el paradero de dichos semovientes, lo cual queda consignado en el acta de verificación de visita de campo del 07 de abril de 2021.

Así mismo, de acuerdo a lo manifestado se cuenta con la certeza del daño, determinado por el valor aportado por el Municipio, el cual reposa en sus registros contables y en el estado de situación financiera, valor registrado en la cuenta 16.10 semovientes y plantas a 31 de diciembre de 2020 del Municipio de El Espinal, según certificación de la oficina de contabilidad y que corresponde al registro entre otros del convenio No. 192 de 2015.

Dentro del expediente Contractual que obra dentro de este proceso podemos determinar que el Municipio destinó la suma de \$33.000.000,00 como se puede evidenciar con la copia del certificado de disponibilidad presupuestal No. 2105000319 del 05 de junio de 2015.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

246

MUNICIPIO DE EL ESPINAL

27

Nit: 890702027-0

CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Número: 2015000319

05/06/2015

EL RESPONSABLE DEL PRESUPUESTO

CERTIFICA:

Que una vez revisado el libro de control de presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal del año 2015 se encontró que existe disponibilidad presupuestal para cubrir el siguiente gasto:

RUBRO / FUENTE	COD. EQUIVALENTE	NOMBRE	Valor
231301 1101	A.13	APOYO Y FINANCIACION A PROGRAMAS MICROEMPRESARIALES Y DE EMPRENDIMIENTO FUENTE: LIBRE ASIGNACION	33,000,000.00
Total Disponibilidad:			33,000,000.00

OBJETO:

SE EXPIDE A SOLICITUD DEL ALCALDE PARA APOYO Y FINANCIACION AL PROGRAMA MICROEMPRESARIALES Y DE EMPRENDIMIENTO.

Son: TREINTA Y TRES MILLONES DE PESOS MC.

Dependencia Solicitante: SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO

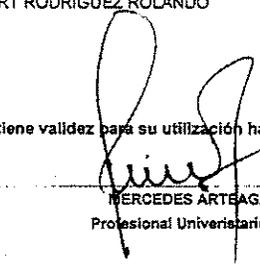
Responsable: BENTACOURT RODRIGUEZ ROLANDO

Cargo: Profesional Universtario Grado

Código Proyecto:

Meta:

NOTA: Este certificado tiene validez para su utilización hasta: 05/08/2015


 MERCEDES ARTEAGA ORTIZ
 Profesional Universtario Grado 01



MUNICIPIO DE EL ESPINAL

73

Nit: 890702027-0

REGISTRO PRESUPUESTAL

Número: 2015000541

19/06/2015

EL RESPONSABLE DEL PRESUPUESTO

CERTIFICA:

QUE EN CUMPLIMIENTO A LO ESTABLECIDO EN LOS NUMERALES 13 Y 14, DEL ARTICULO 25 DE LA LEY 80 DE 1993, HAN SIDO REGISTRADOS EN LOS LIBROS DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO ORDINARIO DE GASTOS E INVERSIONES DE LA VIGENCIA FISCAL EN CURSO, CON CARGO AL (LOS) SIGUIENTE(S) RUBRO(S):

CUENTA / ARTICULO	NOMBRE	A NOMBRE DE	VALOR
23	TOTAL INVERSION		
2313	PROMOCION DEL DESARROLLO		
231301 1101	APOYO Y FINANCIACION A PROGRAMAS MICROEMPRESARIALES Y DE EMPRENDIMIENTO FUENTE: LIBRE ASIGNACION	ASOCIACION DE PRODUCT	33,000,000.00
TOTAL REGISTRO PRESUPUESTAL			33,000,000.00

A FAVOR DE: ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUA

REPRESENTANTE JOSE ANTONIO SUAREZ RAMIREZ

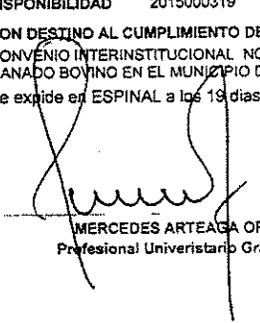
NIT: 900694404

DISPONIBILIDAD 2015000319 DIS

CON DESTINO AL CUMPLIMIENTO DE:

CONVENIO INTERINSTITUCIONAL NO. 192 DE JUNIO 19/2015, UNIDAD DE PRODUCCION PARA CRIA Y LEVANTE DE GANADO BOVINO EN EL MUNICIPIO DE EL ESPINAL, SEGUN PROYECTO NO. 073/2015, POR 6 MESES.

Se expide en ESPINAL a los 19 días del mes de Junio de 2015


 MERCEDES ARTEAGA ORTIZ
 Profesional Universtario Grado 01

Dentro de los estudios previos del Convenio se establece que con la suscripción de este se pretende suplir la siguiente necesidad.

ESTABLECIMIENTO: DE UNA UNIDAD DE PRODUCCION PARA CRIA Y LEVENTE DE GANADO BOVINO EN EL MUNICIPIO DE EL ESPINAL

ESPECIFICACIONES TECNICAS

BIEN, OBRA O SERVICIO QUE SATISFACE LA NECESIDAD:

Tabla 1. Clasificación del bien o servicio.

CODIGO DE CLASIFICACION DE BIENES Y SERVICIOS	93140000	Servicios comunitarios y sociales
--	-----------------	--

<http://www.colombiacompra.gov.co/es/Clasificacion>

No	DETALLE DE LA INVERSIÓN	UNID	CANT
1	VACAS en edad entre 18-24	Unid	7
2	TERMO PARA EMBRIONES	Unid	1
3	EMBRIONES	Unid	7
4	CORRAL ESTABULADO -establecimiento	Unid	1
5	FORRAJE (silo de maíz para 6 Meses)	Kg	31,000
6	DESINFECTANTE	Gl	1
7	DESPARASITARIO	Gl	1
8	ANTIBIOTICO	Gl	1
9	MANO DE OBRA NO CALIFICADA	Mes	6
10	ASISTENCIA TECNICA	Mes	6
11	SEMILLAS MAIZ FORRAJERO	Kg	40
12	ARRENDAMIENTO DE TERRENO	Año	1

Tipo de Contrato: CONVENIO INTERINSTITUCIONAL

El valor de los anteriores insumos se establece en la siguiente tabla lo cual da como resultado el valor de aporte del Municipio folio 34 y 35 del expediente contractual.

No	DETALLE DE LA INVERSIÓN	UNID	CANT	VALOR UNIT	VALOR TOTAL	ALCALDIA MUNICIPAL DE EL ESPINAL	PRONAGRO ASOCIADOS
1	VACAS en edad entre 18-24	Unid	7	2,200,000	15,400,000	15,400,000	
2	TERMO PARA EMBRIONES	Unid	1	300,000	300,000	300,000	
3	EMBRIONES	Unid	7	200,000	1,400,000	1,400,000	
4	CORRAL ESTABULADO - establecimiento	Unid	1	4,000,000	4,000,000	4,000,000	
5	FORRAJE (silo de maíz para 6 meses)	Kg	31,000	208	6,448,000	6,448,000	
6	DESINFECTANTE	Gl	1	212,000	212,000	212,000	
7	DESPARASITARIO	Gl	1	250,000	250,000	250,000	
8	ANTIBIOTICO	Gl	1	500,000	500,000	500,000	
9	MANO DE OBRA NO CALIFICADA	Mes	6	650,000	3,900,000		3,900,000
10	ASISTENCIA TECNICA	Mes	6	400,000	2,400,000	2,400,000	
11	SEMILLAS MAIZ FORRAJERO	Kg	40	14,000	560,000	560,000	
12	ARRENDAMIENTO DE TERRENO	Año	1	2,000,000	2,000,000	1,530,000	470,000
COSTO TOTAL DEL PROYECTO					37,370,000	33,000,000	4,370,000
					100%	88.3%	11.7%

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

247

Forma de Pago: La alcaldía cancelará el valor del convenio así:

- a. Un pago anticipado por el 50% del valor del convenio, previa legalización y perfeccionamiento del mismo.
- b. un pago del 40% mediante informe de avance del 10% del convenio. Para el cual se requerirá un informe de ejecución de las actividades determinadas, cuenta de cobro y certificación de cumplimiento expedida por el supervisor.
- c. un pago del 10% restante al finalizar las actividades informe de ejecución de las actividades del convenio, cuenta de cobro y certificación de cumplimiento expedida por el supervisor.

Supervisión y/o interventoría: La supervisión estará a cargo del Secretario de Desarrollo económica

(Folio 32 del expediente contractual)

El plazo del contrato o convenio se establece por el termino de 6 meses y las actividades que se desarrollarían se programaron de la siguiente manera, conforme las presenta en la propuesta el cooperante folio 59 del expediente contractual.

51

ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS
"PRONAGRO ASOCIADOS"

DURACIÓN Y OPERACIÓN DEL PROYECTO

La duración del proyecto tiene las siguientes fases o etapas:

Corto Plazo: En el corto plazo se implementa todo la parte de adecuación de terrenos, de establos, compra de pie de cría, compra de alimentos e insumos básicos y siembra del banco de proteínas y de maíz forrajero. En este corto plazo que es de aproximadamente cinco (5) meses, se monta en su totalidad el agro negocio.

Mediano Plazo: Se producen los bovinos para vender como pie de cría a las granjas comerciales, y se hacen los registros correspondientes.

En el largo plazo: se hace un repoblamiento Bovino en la región y se obtiene carne de buena calidad, se incrementan los ingresos y se tiene una buena alternativa productiva para los agricultores y campesinos que salgan del negocio del arroz y el maíz.

- ❖ El cronograma de trabajo o actividades del proyecto en el corto plazo, corresponde al montaje del negocio en su totalidad y es el siguiente:

Primero y segundo mes de Operación:

- Adecuación de los terrenos y construcción de los establos.
- Compra de las 7 hembras reproductoras, desparasitación, vacunación y purga.
- Compra de los EMBRIONES
- Primera entrega de las hembras reproductoras de pie de cría Bovino.
- Capacitaciones en producción tecnificada de Bovino a los asociados
- Inicio del proceso de Mejoramiento Genético.
- Siembra de cuatro (4) hectáreas de Maíz Forrajero.

Tercero – Cuarto y hasta el Quinto mes

- Control de gestación de las hembras.
- Control de peso, crecimiento y supervivencia.
- Control de crecimiento y desarrollo de las hembras reproductoras.
- Promoción del programa y contactos para venta de animales
- Evaluación y control del hato Bovino.

Las labores del mediano y largo plazo son las enunciadas anteriormente, pero no se detallan porque el proyecto es para hacer la inversión en el corto plazo.

En la Cláusula sexta del convenio se establecen las siguientes obligaciones a cargo del cooperante "contratista":

CLÁUSULA SEXTA: COMPROMISOS DEL COOPERANTE.- Se compromete para con el Municipio, en general a cumplir cabalmente con el objeto del convenio a la luz de las disposiciones legales: 1) Ejecutar las actividades necesarias de acuerdo a los requerimientos planteados por el Municipio, mediante el señor Alcalde. 2) Realizar las labores de supervisión de todas y cada una de las actividades necesarias para la adecuada consecución de los cometidos estatales mediante la gestión pública. 3) Acreditar la

afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, Pensiones y riesgos profesionales. 4) Apoyo al seguimiento, control y supervisión de las actividades tendientes a la generación de una cultura de emprendimiento 5) el establecimiento una unidad producción para cría y levante de ganado bovino 6) Establecimiento de los Establos. 7) compra y distribución de los elementos para la ejecución del proyecto, según cuadro costos 8) fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas; 9) Inducir el establecimiento de mejores condiciones de entorno institucional para la creación y operación de nuevas empresas, 10) Formación y asesoría socio-empresarial en el manejo de las unidades productivas. 11) implementación de prácticas culturales de cría y levante del Ganado. 12) El desarrollo de habilidades gerenciales para planear, controlar, evaluar y tomar decisiones. 13) Exploración preliminar de mercados. 14) Gestión comercial: Orientadas fundamentalmente a la definición de acuerdos, condiciones y presentación del producto. 15) Estructuración de los procedimientos de acopio, transporte y distribución en el mercado bovino. 16) Estructuración del sistema administrativo y contable 17). Conservar en buen estado y asumir total responsabilidad por la información que sea entregada por el Municipio en desarrollo de sus funciones. 18) Entregar informes periódicos y finales detallados sobre las actividades asignadas, incluyendo los que solicite el gobierno departamental y nacional en esta materia. 19) Responder por la información que tendrá a su manejo, la cual no podrá retirar del palacio Municipal sin previa autorización por parte del señor Alcalde. 20) Dar estricto cumplimiento al objeto del presente convenio

Conforme a la etapa de ejecución contractual y los informes del contratista se puede establecer que el contratista o cooperante en cuanto a las obligaciones específicas del contrato cumplió con la obligación No. **5) el establecimiento una unidad producción para cría y levante de ganado bovino 6) Establecimiento de los Establos. 7) compra y distribución de los elementos para la ejecución del proyecto según cuadro costos**, según cuadro costos por cuanto se adquirieron todos los elementos que se pactaron para la creación de la misma conforme a la siguiente tabla

No	DETALLE DE LA INVERSIÓN	UNID	CANT	VALOR UNIT	VALOR TOTAL	ALCALDÍA MUNICIPAL DE EL ESPINAL	PRONAGRO ASOCIADOS
1	VACAS en edad entre 18-24	Unid	7	2,200,000	15,400,000	15,400,000	
2	TERMO PARA EMBRIONES	Unid	1	300,000	300,000	300,000	
3	EMBRIONES	Unid	7	200,000	1,400,000	1,400,000	
4	CORRAL ESTABULADO - establecimiento	Unid	1	4,000,000	4,000,000	4,000,000	
5	FORRAJE (silo de maíz para 6 meses)	Kg	31,000	208	6,448,000	6,448,000	
6	DESINFECTANTE	Gl	1	212,000	212,000	212,000	
7	DESPARASITARIO	Gl	1	250,000	250,000	250,000	
8	ANTIBIOTICO	Gl	1	500,000	500,000	500,000	
9	MANO DE OBRA NO CALIFICADA	Mes	6	650,000	3,900,000		3,900,000
10	ASISTENCIA TECNICA	Mes	6	400,000	2,400,000	2,400,000	
11	SEMILLAS MAIZ FORRAJERO	Kg	40	14,000	560,000	560,000	
12	ARRENDAMIENTO DE TERRENO	Año	1	2,000,000	2,000,000	1,530,000	470,000
COSTO TOTAL DEL PROYECTO					37,370,000	33,000,000	4,370,000
					100%	88.3%	11.7%

Sin embargo, no se encuentra evidencia del cumplimiento de las siguiente actividades u obligaciones contractuales: **4) Apoyo al seguimiento, control y supervisión de las actividades tendientes a la generación de una cultura de emprendimiento 8) fomentar y**

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la controladora del ciudadano</i>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas; 9) Inducir el establecimiento de mejores condiciones de entorno institucional para la creación y operación de nuevas empresas, 10) Formación y asesoría socio-empresarial en el manejo de las unidades productivas. 11) implementación de prácticas culturales de cría y levante del Ganado. 12) El desarrollo de habilidades gerenciales para planear, controlar, evaluar y tomar decisiones, 13) Exploración preliminar de mercados, 14) Gestión comercial: Orientadas fundamentalmente a la definición de acuerdos, condiciones y presentación del producto. 15) Estructuración de los procedimientos de acopio, transporte y distribución en el mercado bovino. 16) Estructuración del sistema administrativo y contable.

Por lo que no se puede establecer que sucedió con la unidad productiva, los elementos y semovientes que la componían, ya que según nota de contabilidad figuran dentro de los inventarios del Municipio de El Espinal según la siguiente certificación:



CERT. 2021-005

EL SUSCRITO PROFESIONAL UNIVERSITARIO GRADO 01 DE LA SECRETARIA DE HACIENDA

CERTIFICA:

- 1.- Que el **Municipio de El Espinal**, identificado con Nit. **890.702.027**, presenta en los estados financieros la cuenta contable 161090 denominada SEMOVIENTES.
- 2.- Acorde a las normas técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales relativas a los inventarios, contenidas en el Plan General de Contabilidad Pública del Régimen de Contabilidad Pública se registró por \$315.711.674.00
- 3.- el detalle de la cuenta se discrimina así:
 - 600 hembras ovinas
 - 20 machos ovinos
 - 7 vaca hembras (18-24 meses)
 - 7 embriones

Expedido a los Ocho (08) días del mes de abril de 2.021

HERNANDO CABRERA ROJAS
 PROFESIONAL UNIVERSITARIO GRADO 01

De igual forma, en el acta final y de liquidación de fecha 22 de diciembre de 2015, no se establece a quien se restituyen los semovientes adquiridos, o a cargo de quien queda la unidad productiva, pues es claro que necesitan de un mantenimiento y cuidado posterior, los gestores fiscales como el contratista no reportan el final de esta inversión, que sucedió como este capital semilla como lo llama el contratista en su propuesta.

Con respecto al contrato se realizaron los siguientes pagos, así:

pagos	Concepto	Porcentaje	Orden de Pago	Comprobante de Egreso	VALOR
Primer pago	Anticipo	50%	2015000754 14-07 2015	2015001265 14/07/2015	\$16.500.000,00
Segundo pago	Pago	50%	2015001628 18-12-2015	2015002779 21-12-2015	\$16.500.000,00
TOTAL					\$33.000.000,00

Por lo tanto, concluye este Despacho que al no acreditarse el cumplimiento efectivo del objeto contractual, que no solamente se reduce a la acreditación de la compra de los elementos y semovientes para crear la unidad productiva, sino que debía reportarse como fueron los resultados de esta inversión, que beneficios sociales, comunitarios o institucionales se obtuvo con esta inversión, ya que la contratación estatal debe dirigirse al cumplimiento de los fines esenciales del estado, como servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; para todos los ciudadanos.

De esta forma, está claramente determinado que se generó un presunto daño patrimonial al municipio de El Espinal Tolima por la suma de **TREINTA Y TRES MILLONES DE PESOS M/CTE (\$33'000.000,00)**.

LA GESTIÓN FISCAL

Para efectos de determinar la responsabilidad fiscal, se requiere que la conducta desplegada por parte del servidor público o el particular, funcional o contractualmente, se encuentre en el ámbito de la gestión fiscal, es en consecuencia un elemento sustancial de dicha responsabilidad.

En efecto, la Carta Política señala como atribución del Contralor General de la República, y por extensión normativa del mismo Estatuto Superior a los contralores territoriales, en su artículo 268, numeral 5o. la de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal.

Por su parte, la Ley 610 de 2000, en su artículo 3º., determina que, para los efectos de dicha ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Consecuencialmente para poder establecer la responsabilidad fiscal derivada de una conducta, ésta debe tener una relación directa con el ejercicio de actos de gestión fiscal. Si la conducta que produce el daño sobre el patrimonio público se despliega por fuera de dicho concepto, estaríamos en presencia de una simple responsabilidad patrimonial, pero no de una de carácter fiscal.

No obstante, la amplitud del concepto de la gestión fiscal se requiere a más de la simple disponibilidad material que tienen los servidores públicos sobre el patrimonio público para el cumplimiento de sus funciones (o los particulares, según el caso, cuando administran o custodian dicho patrimonio), tener una disponibilidad o titularidad jurídica sobre los mismos, esto es, que el sujeto tenga la capacidad funcional o contractual de ejercer actos de gestión fiscal sobre ese patrimonio. Si carece de dicha titularidad jurídica, no tiene mando o decisión de disponibilidad sobre los fondos o bienes públicos (así tenga la disponibilidad material), no habría gestión fiscal, y por lo tanto no habría responsabilidad fiscal, sino patrimonial, lo cual obligaría a que la reparación se surtiera por otra vía diversa.

En consecuencia y de acuerdo a la noción jurídica que ampara el proceso de responsabilidad fiscal se ha dicho también, que Gestión fiscal:

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contabilidad de ciudadanía</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

249

Es la actividad reglada o contractual que cumplen los servidores públicos, y las personas de derecho privado (como función pública), que les otorga una capacidad jurídica para 'administrar o disponer' del patrimonio público", y "con respecto a los bienes debe cobijar la correcta adquisición, la adecuada planeación, la indispensable conservación, la sana administración, la acuciosa custodia, la debida explotación, la justa enajenación, el necesario consumo, la legal adjudicación, el prudente gasto, la diligente inversión y la pertinente disposición de los mismos.¹

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en radicado No. 848 de 1996 acerca del concepto de gestión fiscal expreso:

Gestión fiscal es, entonces, el conjunto de actividades económico jurídicas relacionadas con la adquisición, conservación, explotación, enajenación, consumo, o disposición de los bienes del Estado, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines de éste y realizadas por los órganos o entidades de naturaleza jurídica pública o por personas naturales o jurídicas de carácter privado.

La Corte Constitucional en Sentencia C- 549 de 1993 señaló:

(...) El concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición. Consiguientemente, la vigilancia de la gestión fiscal se endereza a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración. (Ley 42 de 1993, arts. 8º a 13)

De lo anterior, se colige que la gestión fiscal la realizan todos los servidores públicos o particulares que tienen poder decisorio sobre los bienes y rentas del Estado y en la misma medida serán gestores fiscales si sus actuaciones definen la adquisición, manejo, uso, administración y disposición de estos.

Por tanto, en este acápite se entrará a analizar cómo fue la Gestión Fiscal de los señores **ORLANDO DURAN FALLA**, identificado con la C. C No. 93116569. Cargo: Alcalde y ordenador del gasto para la época de los hechos, **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** identificado con C.C. 79.612.388 de Bogotá, Cargo: Secretario de Desarrollo Económico y supervisor del convenio 192 de 2015, para la época de los hechos, **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO** identificada con Nit 900.694404-4, en su calidad de contratista para la época de los hechos y representada legalmente por el señor **JOSE ANTONIO SUAREZ RAMIREZ**, identificado con la C.C. 5.902.308 quien tiene el cargo de Gerente General y administrador para la época de los hechos, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 3 de la Ley 610 de 2000 que al respecto señala:

Artículo 3o. Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a

¹ Responsabilidad Fiscal, Raúl Gómez Quintero Pág. 3 Ediciones Doctrina y Ley.



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

En primer lugar, se analiza la gestión fiscal del señor **ORLANDO DURNA FALLA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 93.11656, en calidad de Alcalde Municipal de El Espinal y ordenador del Gasto del convenio No. 192 del 19 de junio de 2015 cuyo objeto fue "Convenio Interinstitucional entre el Municipio de El Espinal y la Asociación de Productores y negociantes agropecuarios "Pronagro" asociados para establecimiento de una unidad de producción para la cría y levante de ganado bovino en el Municipio de El Espinal" por un valor de \$37.370.000,00.

De esta forma, se considera que la calidad de gestor fiscal está dada por la condición de servidor público que mantuvo el señor **ORLANDO DURAN FALLA** como alcalde del Municipio de **El Espinal Tolima**, lo cual se prueba con el acta de elección formulario E27 expedido por la Registraría Nacional del Estado civil, en la cual se declara que fue electo como alcalde del Municipio de **El Espinal**, para el periodo constitucional 2012-2015, de igual forma con el acta de posesión de fecha 30 de diciembre de 2011 realizada ante el Notario Segundo del Circuito Notarial de El Espinal - Tolima, y certificación laboral expedida por la Directora de Talento Humano del Municipio de El Espinal del 14 de febrero de 2022, documentos que obran en el expediente.

La gestión fiscal resulta evidenciada en el cumplimiento y desarrollo de las funciones que le asisten como **ALCALDE Y ORDENADOR DEL GASTO** otorgadas por la constitución, la ley, resoluciones y decretos del orden municipal.

Teniendo en cuenta que el señor **ORLANDO DURAN FALLA** conforme a las funciones antes descritas ejerció gestión fiscal, al haber suscrito el convenio No. 192 de 2015 cuyo objeto fue **CONVENIO INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MUNICIPIO DE EL ESPINAL Y LA ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS "PRONAGRO ASOCIADOS" PARA ESTABLECIMIENTO: DE UNA UNIDAD DE PRODUCCION PARA CRIA Y LEVENTE DE GANADO BOVINO EN EL MUNICIPIO DE EL ESPINAL. CLÁUSULA SEGUNDA: VALOR.-** El valor total del presente convenio es la suma de TREINTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA MIL PESOS M/CTE. (\$37.370.000.00) de los cuales el **Municipio de El Espinal — Tolima**, aporta TREINTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$33.000.000) y la **ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS "PRONAGRO, APORTA LA SUMA DE CUATRO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA MIL PESOS (\$4.370.000)**, de lo cual se logró establecer que existieron irregularidades en la ejecución contractual. En primera medida porque según el hallazgo se logró determinar que irregularidad que al realizar seguimiento a este convenio y una vez hecha la visita con el fin de constatar la existencia física de los semovientes se encontró que no fue posible la ubicación ni la verificación física de los mismos.

Así mismo, que el ingeniero agrónomo **LUIS ARMANDO PAVA** quien se desempeña como Director Administrativo de Asistencia Técnica, funcionario encargado por parte de la Secretaría de Desarrollo Económico para atender el requerimiento de equipo auditor manifestó que en el informe de empalme no se habló de dichos convenios, ni se entregó archivo físico al respecto, que desconoce el convenio y el paradero de dichos semoviente, quedando esto consignado en el acta de Verificación de Visita de Campo del 07 de abril de 2021 y el valor está determinado por el aporte entregado por el Municipio, el cual aparece en sus registros contables y en el Estado de situación financiera; valor registrado en la cuenta 16.10 Semovientes y plantas a 31 de diciembre de 2020 del Municipio de El Espinal, que según certificación de la oficina de contabilidad corresponde al registro entre otros del convenio No. 192 de 2015.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>En el servicio de los ciudadanos</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

290

Al momento de efectuar la liquidación del mismo, un informe completo claro y detallado, sobre cómo se ejecutó el convenio y el estado en que se encuentra la fecha de dicha liquidación, en el cual se manifieste que paso con los 7 semovientes que se compraron, el tanque de embriones, y la construcción del Establo, luego de la terminación del convenio que pasó con la inversión que se hizo durante seis meses en asistencia técnica y compra de silo para pastoreo, tampoco se manifiesta la viabilidad del proyecto a futuro y como esta actividad cumplía con fines esenciales del estado, ya que en su carta de propuesta el contratista manifestó que con este proyecto se lograría sacar de la pobreza a seis familias beneficiadas y asociadas a la FUNDACION PRONAGRO, además se menciona que este sería una estrategia de emprendimiento para solucionar el problemas de desempleo.

Aunado a lo anterior, se ordenaron y efectuaron pagos al Convenio 192 de 2015, mediante los comprobantes de egreso: No. 2015001265 del 14/07/2015 por valor de \$16.500.000 y No. 2015002779 del 21/12/2015 del por valor de \$16.500.000, valores que se reflejan cómo semovientes en el Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2020 y que no fue posible la verificación físicamente de los bovinos por desconocer la ubicación de los mismos por parte de la Administración Municipal y no se encuentra relacionado en los informes de empalme y la actual administración desconoce el destino de tales elementos, y por tanto como gestor fiscal deberá ser llamado a responder por el daño patrimonial ocasionado a la entidad estatal.

Está probado que dentro de expediente contractual que no se dio un efectivo cumplimiento de las obligaciones contractuales, ya que los informes del contratista fueron encaminados a probar las consecución de los elementos para el montaje de la unidad agropecuaria y su mantenimiento durante 6 meses, no encontrándose evidencia del incumplimiento de las siguientes obligaciones, 4) Apoyo al seguimiento, control y supervisión de las actividades tendientes a la generación de una cultura de emprendimiento 8) fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas; 9) Inducir el establecimiento de mejores condiciones de entorno institucional para la creación y operación de nuevas empresas, 10) Formación y asesoría socio-empresarial en el manejo de las unidades productivas. 11) implementación de prácticas culturales de cría y levante del Ganado. 12) El desarrollo de habilidades gerenciales para planear, controlar, evaluar y tomar decisiones. 13) Exploración preliminar de mercados. 14) Gestión comercial: Orientadas fundamentalmente a la definición de acuerdos, condiciones y presentación del producto. 15) Estructuración de los procedimientos de acopio, transporte y distribución en el mercado bovino. 16) Estructuración del sistema administrativo y contable.

Además que en el acta de liquidación no se reporta cual fue el destino de la unidad Agropecuaria en conjunto con elementos y semovientes adquiridos para su montaje, teniendo en cuenta como está probado en el proceso los semovientes se encuentran dentro del inventario y bienes de propiedad del Municipio de El Espinal, pero no se encuentra evidencia física de los mismo, tampoco se reporta que paso con la unidad agropecuaria, ni está determinado el cometido social que tiene por objeto la contratación estatal y por consiguiente, se constituye en un presunto detrimento patrimonial, por cuanto el Municipio canceló el valor total del contrato, como está probado con los comprobantes de egreso y órdenes de pago relacionadas dentro de expediente contractual y determinadas al analizar el daño patrimonial al estado.

La falta de control y vigilancia de la ejecución contractual, en este caso, permitió que se ocasionará un daño al patrimonio del estado.

De esta forma, es importante señalar que la función de ordenación del gasto, es la facultad dispositiva del representante legal de la Entidad que implica que puede comprometer y disponer de los recursos públicos para efectuar los gastos de la entidad, como la suscripción de contratos y así mismo ordenar el pago de las facturas o cuentas de

cobros correspondientes, según como se haya pactado por las adquisiciones o servicios que haya requerido, los pagos deben hacerse verificando que correspondan a lo efectivamente cumplido por el contratista, esto constituye la debida gestión fiscal de que las cuentas pagadas cumplan con los requisitos legales.

La Corte Constitucional se ha pronunciado frente a la ordenación del gasto como:

"(...) aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal." Corte Constitucional. Sentencia C-101 del 7 de marzo de 1996. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Así mismo, el Consejo de Estado ha establecido frente a la orden de pago que,

"(...) una vez celebrado el contrato, nacen unas obligaciones y derechos de las partes; entre estas obligaciones se encuentran la de cancelar las sumas que se hayan pactado, es decir la de ordenar el pago de las mismas, en las condiciones que se hayan acordado". Esta ordenación de pago debe realizarla la Entidad previa certificación del supervisor del contrato del cumplimiento de las obligaciones. Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil. Fecha 15 de septiembre de 1994. Exp. 623. C.P: Roberto Suarez Franco.

Por consiguiente, dentro de la ejecución contractual para el pago de las cuentas es necesario que el contratista presente el informe de ejecución contractual, quien a su vez es revisado por el supervisor del contrato y este a su vez emite el documento denominado informe de supervisión, junto con la planilla de pago al sistema de seguridad social en salud, estos son los requisitos legales o pueden denominarse como formales para el pago de la cuenta, pero en este sentido la gestión fiscal se determina en el informe de supervisión en el cual debe consignarse los avances a la ejecución del contrato, el avance en cuanto al plazo, los avances financieros, los aspectos administrativos y legales, el control a las actividades señaladas por el contratista en su informe, se debe verificar que existan las evidencias de lo efectivamente ejecutado por el contratista conforme a las obligaciones pactadas, para finalmente dar la certificación de que el contratista ha cumplido con las obligaciones y compromisos pactados en el contrato que por lo tanto los servicios contratados han sido recibidos a satisfacción, conforme a lo establecido en el acto contractual mencionado y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo.

Con todos estos soportes es que el ordenador del gasto ordena el pago al contratista, por tanto, que la verificación de estos soportes de manera formal corresponde únicamente a los pagadores; pero su verificación material corresponde al ordenador del gasto y supervisor.

De esta manera, como gestor fiscal deberá ser llamado a responder por el daño patrimonial, como producto de su capacidad dispositiva como ordenador del gasto, sobre el patrimonio público de la Administración Municipal de El Espinal - Tolima, la cual representaba como alcalde municipal y por las obligaciones contraídas y canceladas con recursos públicos.

Por lo tanto, como gestor fiscal deberá ser llamado a responder por el daño patrimonial, como derivación de su capacidad dispositiva en su condición de ordenador del gasto del convenio No. 192 de 2015, del mismo modo al no cumplir de manera adecuada los fines de la función pública contenidos en el artículo 209 de la constitución política, "teniendo en

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la consultoría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

257

cuenta que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones en cumplimiento de los fines del Estado".

En segundo lugar, se analiza la gestión fiscal por parte del señor **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ**, identificado con la Cedula de ciudadanía No. CC 79.612.388, por su calidad de servidor público, quien se desempeñó como Secretario de Desarrollo económico y supervisor del convenio 192 de 2015 para la época de hechos.

La gestión fiscal está dada por la condición de servidor público que se prueba con la certificación laboral expedida por la Dirección Administrativa de Talento Humano de El Espinal – Tolima, en la cual se hace constar que el señor **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ**, desempeñó el cargo de Secretario de Desarrollo Económico y Supervisor del convenio 192 de 2015, desde el 019 de septiembre de 2014 hasta el día 04 de enero de 2016, nombrado mediante decreto No. 242 del 17 de septiembre de 2014 y acta de posesión del 19 de septiembre de 2014, Documentos que obran en el CD anexado al hallazgo fiscal folio 22.

Su designación como supervisor está evidenciada en los siguientes documentos:

Documento de estudios previos (Folio 28 del expediente contractual), el cual fue suscrito por el señor **RODOLFO BETANCOURT RODRIGUEZ**.

En la minuta del convenio 192 del 17 de septiembre de 2015.

CLAUSULA DECIMA: SUPERVISION: *La supervisión del convenio será ejercida por la Secretaria de Desarrollo Económico*

El acta de inicio (Folio 76 E.C) que data del 22 de junio de 2014.

En los informes de supervisión y el acta de liquidación que reposan en el expediente contractual.

En el presente caso existe una gestión fiscal irregular por parte del señor **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ**, quien se encuentra en curso en una conducta omisiva, que quebranta los fines de la gestión fiscal causando un daño al patrimonio del Municipio de El Espinal, al no haber realizado un adecuado control en la etapa de ejecución contractual y recibo y cumplimiento de las obligaciones del contratista, omitió realizar adecuadamente las labores de supervisión, toda vez que, no se encuentran dentro del expediente contractual el informe de ejecución e informe de supervisión donde se haya relacionado las funciones que ejerció el director de obra dentro de la interventoría que justifique su pago, lo que constituye las causas que generaron el presunto detrimento que se señala y el grado de responsabilidad definitiva que le asistiría presunto responsable en la causa que se avoca.

De esta manera, su actuar omisivo y negligente se configura al no realizar de manera adecuada las labores de vigilancia, control y supervisión de todo lo concerniente al convenio de cooperación No. 192 de 2015 habiendo cancelado la totalidad del valor del contrato sin que se hubiesen cumplido de manera adecuada las obligaciones del contratista, por lo tanto, como gestor fiscal deberá responder por el daño patrimonial, como producto de su capacidad dispositiva como supervisor al haber viabilizado y autorizado pagos por las obligaciones contraídas y canceladas con recursos públicos.

Lo anterior, debido a falta de seguimiento y control por parte del Ente Territorial, deficiente labor de supervisión e incorrecta decisión por parte del contratista, lo que generó un detrimento patrimonial por la suma de **\$33.000.000,00** cuya fuente de

(Handwritten mark)

financiación es recursos propios, de acuerdo con lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Continuando, con esta argumentación las siguientes disposiciones del Estatuto Contractual están relacionadas con la actividad de supervisión.

Artículo 26 numeral 1º. y el artículo 51 que a la letra disponen:

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

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

ARTÍCULO 51. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley."

En igual sentido, la Ley 1437 de 2011 dispone que los Supervisores de los Contratos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por el incumplimiento a sus obligaciones de supervisión, como por los hechos que causen daño o perjuicio a la Entidad estatal; define que las funciones de supervisor consten en realizar un seguimiento técnico, financiero, contable y jurídico de la ejecución contractual y del cumplimiento del objeto del contrato; y ante cualquier inconsistencia o irregularidad están facultados para solicitar informes, aclaraciones o explicaciones al contratista, relativas al objeto del cumplimiento del contrato como de la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad y finalmente la de **"CERTIFICAR"** como recibida a satisfacción las obras o que los servicios han sido ejecutados o prestados a cabalidad.

Por lo tanto, en cada cuenta de cobro presentada por el contratante deben verificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos para el pago, sobre todo ejercer un control estricto de la ejecución financiera, que los valores que se vayan a pagar sean los verdaderamente ejecutados, por tanto que de allí el Supervisor del Contrato profiere un documento denominado **"informe de supervisión de contrato"** donde una vez de realizar y consignar todos los ítems de verificación, consiga una autorización en la cual certifica que ha cumplido con las obligaciones y compromisos pactados en el contrato que por lo tanto los servicios contratados han sido recibidos a satisfacción, conforme a lo establecido en el acto contractual mencionado y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo.

De tal manera, que el supervisor del contrato es responsable de errores e inconsistencias presentadas en la ejecución contractual que generen daño al patrimonio del Estado como sucede en el presente caso pagando las cuentas de cobro que no cumplan sin informe de supervisión ni de ejecución contractual, y de haber realizado una adición al contrato sin estar debidamente justificado, lo que ha conllevado a que se paguen doblemente conceptos o actividades que ya habían sido determinadas en el anexo técnico del contrato.

De igual forma, sobre las sanciones en las cuales se puede incurrir como consecuencia de las acciones u omisiones que se imputen en relación con la actuación contractual, los supervisores se pueden hacer acreedores de las sanciones contempladas en el artículo 58 de la Ley 80 de 1993.

Por lo tanto, como gestor fiscal deberá ser llamado a responder por el daño patrimonial, como derivación de su capacidad dispositiva en su condición de ordenador del gasto del convenio No. 192 de 2015, del mismo modo al no cumplir de manera adecuada los fines de la función pública contenidos en el artículo 209 de la constitución política, "teniendo en

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

cuenta que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones en cumplimiento de los fines del Estado".

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que existió gestión fiscal por parte del señor **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ**, como supervisor del convenio de cooperación No. 192 de 2015.

Y en tercer lugar, se analiza la gestión fiscal de **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS "PRONAGRO"** identificada con Nit 900.694404-4, cuyo Representante Legal es el señor JOSE ANTONIO SUAREZ RAMIREZ, quien tiene el cargo de Gerente General para la época de los hechos, MZ C CASA 2 BARRIO LA CEIBA EL ESPINAL TOLIMA, Tel: 3007316879. 4B No. 36-15 Barrio Cádiz - Ibagué, pronagroasociados@hotmail.com

El contratista para la época de los hechos, quien se vincula en razón de haber suscrito con el Municipio de El Espinal - Tolima, el convenio de asociación interinstitucional No. 192 de 2015, cuyo objeto a desarrollar fue "Convenio Interinstitucional entre el Municipio de El Espinal y la Asociación de Productores y negociantes agropecuarios "Pronagro" asociados para establecimiento: de una unidad de producción para la cría y levante de ganado bovino en el Municipio de El Espinal" por un valor de \$37.370.000,00, el aporte del municipio de El Espinal fue la suma de \$33.000.000,00 y de la asociación de \$4.370.000,00.

Así mismo, en virtud en la tercera del convenio No. 192 de 2015, la cual establece lo siguiente:

CLÁUSULA TERCERA: DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS. - a. Un pago anticipado por el 50% del valor del convenio, previa legalización y perfeccionamiento - del mismo. b. un pago del 40% mediante informe de avance del 10% del convenio. Para el cual se requerirá un informe de ejecución de las actividades determinadas, cuenta de cobro y certificación de cumplimiento expedida por el supervisor. c. un pago del 10% restante al finalizar las actividades informes de ejecución de las actividades del convenio, cuenta de cobro y certificación de cumplimiento expedida por el supervisor

CLÁUSULA SEXTA: COMPROMISOS DEL COOPERANTE.- Se compromete para con el Municipio, en general a cumplir cabalmente con el objeto del convenio a la luz de las disposiciones legales: 1) Ejecutar las actividades necesarias de acuerdo a los requerimientos planteados por el Municipio, mediante el señor Alcalde. 2) Realizar las labores de supervisión de todas y cada una de las actividades necesarias para la adecuada consecución de los cometidos estatales mediante la gestión pública. 3) Acreditar la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, Pensiones y riesgos profesionales. 4) Apoyo al seguimiento, control y supervisión de las actividades tendientes a la generación de una cultura de emprendimiento 5) el establecimiento una unidad producción para cría y levante de ganado bovino 6) Establecimiento de los Establos. 7) compra y distribución de los elementos para la ejecución del proyecto, según cuadro costos 8) fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas; 9) Inducir el establecimiento de mejores condiciones de entorno institucional para la creación y operación de nuevas empresas, 10) Formación y asesoría socio-empresarial en el manejo de las unidades productivas. 11) implementación de prácticas culturales de cría y levante del Ganado. 12) El desarrollo de habilidades gerenciales para planear, controlar, evaluar y tomar decisiones. 13) Exploración preliminar de mercados. 14) Gestión comercial: Orientadas fundamentalmente a la definición de acuerdos, condiciones y presentación del producto. 15) Estructuración de los procedimientos de acopio, transporte y distribución en el mercado bovino. 16) Estructuración del sistema administrativo y contable 17). Conservar en buen estado y asumir total responsabilidad por la información que sea entregada por el Municipio en desarrollo de sus funciones. 18) Entregar informes periódicos y finales detallados sobre las actividades asignadas, incluyendo los que solicite el gobierno departamental y nacional en esta materia. 19) Responder por la información que tendrá a su manejo, la cual no podrá retirar del palacio Municipal sin previa autorización por parte del señor Alcalde. 20) Dar estricto cumplimiento al objeto del presente convenio:

No	DETALLE DE LA INVERSIÓN	UNID	CANT	VALOR UNIT	VALOR TOTAL	ALCALDÍA MUNICIPAL DE EL ESPINAL	PRONAGRO ASOCIADOS
1	VACAS en edad entre 18-24	Unid	7	2,200,000	15,400,000	15,400,000	
2	TERMO PARA EMBRIONES	Unid	1	300,000	300,000	300,000	
3	EMBRIONES	Unid	7	200,000	1,400,000	1,400,000	
4	CORRAL ESTABULADO - establecimiento	Unid	1	4,000,000	4,000,000	4,000,000	
5	FORRAJE (silo de maíz para 6 meses)	Kg	31,000	208	6,448,000	6,448,000	
6	DESINFECTANTE	G1	1	212,000	212,000	212,000	
7	DESPARASITARIO	Gl	1	250,000	250,000	250,000	
8	ANTIBIOTICO	01	1	500,000	500,000	500,000	
9	MANO DE OBRA NO CALIFICADA	Mes	6	650,000	3,900,000		3,900,000
10	ASISTENCIA TECNICA	Mes	6	400,000	2,400,000	2,400,000	
11	SEMILLAS MAIZ FORRAJERO	Kg	40	14,000	560,000	560,000	
12	ARRENDAMIENTO DE TERRENO	Año	1	2,000,000	2,000,000	1,530,000	470,000
COSTO TOTAL DEL PROYECTO					37,370,000	33,000,000	4,370,000
					100%	88.3%	11.7%

Por lo tanto, teniendo en cuenta las condiciones contractuales en las cuales se estipuló un pago anticipado, resulta imperioso precisar que, en razón a la forma de pago, así como al objeto contractual, el contratista ostenta la calidad de gestor fiscal, en razón a la forma de en la cual le entrega parte del recurso de manera anticipada, por lo que tenía la responsabilidad de administrarlo en debida forma y para el fin específico que fue entregado. Por ello, el contratista **ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO** identificada con Nit 900.694404-4 ejerció una gestión fiscal irregular por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales, teniendo en cuenta que lo cual dio lugar a que se produjera un daño al patrimonio del estado, en este caso del municipio de El Espinal -Tolima.

Como gestor fiscal y con fundamento en el principio de responsabilidad el contratista debe cumplir de manera eficaz y eficiente con las obligaciones del contrato entregando la totalidad de elementos o la ejecución de la totalidad de las actividades contratadas, siendo muy claro en sus informes de ejecución en detallar de manera y concisa adjuntado los soportes que evidencia la ejecución de las actividades contratadas como de los elementos que se hayan contratado.

Dicho en otras palabras, como gestor fiscal deberá ser llamado a responder por el daño patrimonial, como derivación de su capacidad dispositiva en su condición de ordenador del gasto del convenio No. 192 de 2015, del mismo modo al no cumplir de manera adecuada los fines de la función pública contenidos en el artículo 209 de la constitución política, *"teniendo en cuenta que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones en cumplimiento de los fines del Estado"*.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

253

La gestión fiscal en este sentido y con base en prueba documental aportada como certificaciones laborales, resoluciones de nombramiento, actas de posesión, manual de funciones y convenio No. 192 de 2015 permite concluir sin lugar a duda que la gestión fiscal estuvo en cabeza de los señores **ORLANDO DURAN FALLA**, identificado con la C. C No. 93116569. Cargo: Alcalde y ordenador del gasto para la época de los hechos, **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** identificado con C.C. 79.612.388 de Bogotá, Cargo: Secretario de Desarrollo Económico y supervisor del convenio 192 de 2015, para la época de los hechos, **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO** identificada con Nit 900.694404-4, en calidad de contratista para la época de los hechos, representada legalmente por el señor **JOSE ANTONIO SUAREZ RAMIREZ**, identificado con la C.C. 5.902.308 quien tiene el cargo de Gerente General y administrador para la época de los hechos, ejercieron gestión fiscal, a la luz del artículo 3 de la Ley 610 de 2000, por su capacidad dispositiva de direccionar el convenio 192 de 2015.

LA CONDUCTA

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

La calificación de la conducta como gravemente culposa, como elemento de la responsabilidad fiscal, fue precisado por la Corte Constitucional en sentencia C-619 de 2002, cuyos efectos son aplicables a partir del 8 de agosto de 2002, tal como se expuso en , donde se aclara que "la fecha de la sentencia debe corresponder a aquella en que se adoptó".

Para el caso sub judice, bien lo establece la Ley 610 de 2000, la conducta, para efectos de la Responsabilidad Fiscal debe establecerse a título de dolo o culpa grave, la cual, ha sido demostrada dentro del proceso.

Al referirnos a la conducta, ineludiblemente hacemos referencia a las acciones atribuidas a las personas naturales de carácter público o, las jurídicas o naturales del régimen privado, que tengan a cargo el desarrollo de la gestión fiscal, entendida esta, en los términos establecidos en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000².

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

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

² *Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales."*

Ahora bien, y como se ha mencionado anteriormente, la conducta sobre la que se califica el daño es la gravemente culposa o la dolosa cometida por el agente que realice gestión fiscal³. Respecto a la culpa grave, y de acuerdo con la decisión adoptada por la Corte Constitucional, debe remitirse a lo establecido en la ley civil.

La primera define la culpa grave como aquella que: *"consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios"*⁴.

La doctrina especializada en el tema de la responsabilidad fiscal ha señalado que existe culpa fiscal, es decir culpa grave, cuando el agente, actúa en contravía de los principios de la gestión fiscal⁵, o de los principios de la función pública⁶, al exponer lo siguiente:

*En tal sentido hemos considerado que en lo relativo a la determinación de la responsabilidad fiscal, la culpa se concreta en la violación de tales principios o en la violación de los principios rectores de la responsabilidad administrativa, considerando además que los encargados de tal gestión tienen la carga probatoria de acreditar la diligencia y cuidado en el desarrollo de la misma*⁷.

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

*La culpa fiscal implicará siempre la violación de los principios de gestión fiscal, pero la determinación de la misma exigirá siempre, identificar una norma imperativa que imponga un deber de conducta al gestor fiscal, norma cuyo incumplimiento permitirá determinar con certeza la existencia de culpa fiscal*⁸.

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

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

Así las cosas, tenemos que a la hora de probar la culpa grave en el proceso de responsabilidad fiscal debemos identificar la norma (entendida esta en el sentido lato) desatendida por el sujeto pasivo del proceso fiscal, como primera medida, para posteriormente realizar una valoración respecto del grado de intensidad que implica tal

³ Sentencia C-619 de 2002, proferida por la corte constitucional la cual declaro la inexecutable de la culpa leve como base de la Responsabilidad Fiscal.

⁴ Artículo 63 del Código civil

⁵ El Inciso 3 del artículo 267 de la Constitución Nacional, señala como principio de la Gestión Fiscal la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

⁶ Artículo 209 de la Constitución Política, desarrollados por el Artículo 3 del CCA.

⁷ RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel, y CÁRDENAS, Erick. Procesos de Responsabilidad de Competencia de las Contralorías, serie borradores de investigación, Universidad del Rosario, Bogotá, 2002. Págs. 48 y 49.

⁸ RODRIGO NARANJO, Carlos Ariel; CÁRDENAS, Erick y NARANJO GÁLVEZ, Rodrigo. Cuatro Tesis Sobre Responsabilidad Fiscal-El Concepto de Culpa en la Responsabilidad Fiscal. Revista Sínderesis No. 7. Ed. Auditoría General de la República. Págs. 25-26.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

254

inobservancia a fin de establecer si esta vulnera la atención que un hombre de cuidado debe de tener en sus propios negocios como medida comparativa.

Se establece un nuevo marco jurídico para el daño antijurídico imputable al Estado como fundamento de su responsabilidad patrimonial, pues debe tener origen en la conducta del agente, la cual a su vez debe ser **dolosa o gravemente culposa**, para que pueda procederse a la indemnización resarcitoria a través de la acción de reparación establecida en la Ley.

Ahora bien, para que la conducta del gestor fiscal sea reprochable jurídicamente, debe ser ejecutada a título de **dolo o culpa grave**.

Se establece un nuevo marco jurídico para el daño antijurídico imputable al Estado como fundamento de su responsabilidad patrimonial, pues debe tener origen en la conducta del agente, la cual a su vez debe ser **dolosa o gravemente culposa**, para que pueda procederse a la indemnización resarcitoria a través de la acción de reparación establecida en la Ley.

Para efectos de la Responsabilidad Fiscal debe establecerse a título de dolo o culpa grave, la cual se demuestra dentro del proceso, como lo establece la Ley 1474 de 2011, que en su artículo 118 señala:

DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL
El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave (...)

Respecto a la culpa y el dolo, el artículo 63 del Código Civil prevé tres modalidades de culpa y dolo; y define la culpa grave, en los siguientes términos:

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Según lo manifestado por el Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 15 de abril de 2010, radicación 66001-23-31-003-2006-00102-01 CP. Rafael Ostau De Lafont Pianeta, establece:

Tratándose de la responsabilidad fiscal que la culpa grave se materializa cuando el gestor fiscal no maneja los negocios ajenos, entendidos como los públicos, con la suficiente diligencia con la que incluso las personas negligentes atenderían los propios”, toda vez que su actuar no fue diligente y oportuno con el fin de cumplir con las obligaciones propias del cargo.

Es de aclarar, como se indicó, que frente la culpabilidad en materia de responsabilidad fiscal, para que la conducta del gestor fiscal sea reprochable jurídicamente, debe ser ejecutada a título de dolo o culpa grave, se entiende por “culpa grave”, para ello debe acudir a la definición más clara que en materia de responsabilidad se aplica, como es la definición de culpa grave de un gestor fiscal que para el doctor Reyes Echandía, la culpa es “*la reprochable actitud consiente de la voluntad que determina la verificación de un hecho típico y antijurídico por omisión del deber de cuidado que le era exigible a la gente de acuerdo con sus condiciones personales y las circunstancias con que actuó*”.

Así mismo, la Contraloría General de la República, en concepto 2014 EE0173363 del 5 de noviembre de 2014, en relación con la culpa grave indicó: Para efectos de definir el dolo o culpa grave, se recurre a la jurisprudencia, la cual a su vez, se remite a la doctrina para su conceptualización, en este caso la definida por los hermanos Mazeaud, al indicar: “*Los autores que incurren en culpa grave son aquellos que han obrado con negligencia, despreocupación, o temeridad o la incuria de la gente especialmente graves, que reside*

esencialmente en un error, en una imprudencia o negligencia tal que no podía explicarse sino por la necesidad o la temeridad".

De acuerdo con la cita anterior, la culpa grave se concreta por la omisión al deber de cuidado o la extralimitación en el ejercicio de las funciones a cargo del gestor fiscal, desarrollada por la imprudencia, impericia, negligencia, infracción directa de la constitución o la ley, entre otros, que terminan produciendo un daño en el caso del proceso de responsabilidad fiscal, reflejado en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o de los intereses patrimoniales del Estado.

Es de resaltar que el concepto de culpa grave no ha sido desarrollado por el legislador en materia de responsabilidad fiscal, remitiéndonos por esta razón conforme a la definición que trae el artículo 63 del Código Civil, que define la culpa grave: "**no manejar los negocios ajenos con el aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios**".

La inobservancia de reglamentos o deberes del cargo, la más ardua de las cuestiones que se plantea, es la de saber: 1) si tal inobservancia, por sí sola, puede autorizar incriminaciones a título culposo; 2) si, por el contrario, aun dada la misma, se requiere vaya acompañada de negligencia, imprudencia o impericia, para que resulte justificada la incriminación por culpa del hecho típico en que concurriese.

De conformidad con la definición anterior se actúa con dolo cuando existe un comportamiento voluntario en una actuación cuyo resultado es antijurídico. Interviene entonces, la facultad volitiva de los agentes y por ende se actúa conscientemente y el negligente deja de realizar una conducta a la cual estaba obligado y no emplea la diligencia necesaria para evitar un resultado dañoso.

Respecto a la culpa, el artículo 63 del Código Civil prevé tres modalidades de culpa y dolo; y define la culpa grave, en los siguientes términos: "Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo."

En consideración al análisis realizado, toda vez que se apertura e impute responsabilidad fiscal, debe enmarcarse la conducta en las acciones o actividades en el rango de dolo o culpa grave.

De conformidad con la doctrina, se actúa con culpa cuando existe un comportamiento voluntario en una actuación cuyo resultado es antijurídico. Interviene entonces, la facultad volitiva de los agentes y por ende se actúa conscientemente.

Así pues, el negligente deja de realizar una conducta a la cual estaba obligado y no emplea la diligencia necesaria para evitar un resultado dañoso, en consecuencia, es un descuido de su conducta, que no puede justificarse en la persona de los imputados, dadas las calidades profesionales y los conocimientos específicos en el asunto objeto de investigación.

Con base en lo anterior mencionado, el hecho culposo puede generarse en la negligencia, la cual implica una falla en la atención que debe prestar el agente en sus actuaciones, máxime cuando se ostenta la dignidad, con la cual se revistió a los implicados del señor **ORLANDO DURAN FALLA**, identificado con la C. C No. 93116569. Cargo: Alcalde y ordenador del gasto para la época de los hechos, **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** identificado con C.C. 79.612.388 de Bogotá, Cargo: Secretario de Desarrollo Económico y supervisor del convenio 192 de 2015, para la época de los hechos,

255

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contabilidad del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO identificada con Nit 900.694404-4, en calidad de contratista para la época de los hechos, representada legalmente por el señor **JOSE ANTONIO SUAREZ RAMIREZ**, identificado con la C.C. 5.902.308 quien tiene el cargo de Gerente General y administrador para la época de los hechos.

Así pues, el negligente deja de realizar una conducta a la cual estaba obligado y no emplea la diligencia necesaria para evitar un resultado dañoso, en consecuencia, es un descuido de su conducta, que no puede justificarse en la persona de los imputados, dadas las calidades profesionales y los conocimientos específicos en el asunto objeto de investigación.

En primer lugar, se analiza la conducta del señor **ORLANDO DURAN FALLA**, identificado con la C. C No. 93116569. Cargo: Alcalde y ordenador del gasto del convenio 192 de 2015 para la época de los hechos.

Esta probado dentro del proceso que el cooperante no cumplió a cabalidad con las obligaciones contractuales, como las siguientes las cuales se encuentran estipuladas dentro del convenio *4) Apoyo al seguimiento, control y supervisión de las actividades tendientes a la generación de una cultura de emprendimiento 8) fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas; 9) Inducir el establecimiento de mejores condiciones de entorno institucional para la creación y operación de nuevas empresas, 10) Formación y asesoría socio-empresarial en el manejo de las unidades productivas. 11) implementación de prácticas culturales de cría y levante del Ganado. 12) El desarrollo de habilidades gerenciales para planear, controlar, evaluar y tomar decisiones. 13) Exploración preliminar de mercados. 14) Gestión comercial: Orientadas fundamentalmente a la definición de acuerdos, condiciones y presentación del producto. 15) Estructuración de los procedimientos de acopio, transporte y distribución en el mercado bovino. 16) Estructuración del sistema administrativo y contable.*

De igual forma, al suscribirse el acta de liquidación no se encuentra estipulado si lograron alcanzar los fines del convenio, además que no se establece el manejo de la unidad productiva posterior a este convenio o que sucederá con la unidad productiva, por cuanto según nota de contabilidad se encuentra la nota contable 161090 denominada SEMOVIENTES en la cual se discrimina el siguiente detalle "600 hembras ovinas, 20 machos, 7 vacas hembras (18-24 meses) 7 embriones"

Como ya se dijo anteriormente, al no acreditarse el cumplimiento efectivo del objeto contractual, que no solamente se reduce a la acreditación de la compra de los elementos y semovientes para crear la unidad productiva, sino que debía reportarse como fueron los resultados de esta inversión, que beneficios sociales, comunitarios o institucionales se obtuvo con esta inversión, ya que la contratación estatal debe dirigirse al cumplimiento de los fines esenciales del estado, como servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; para todos los ciudadanos, resalta a la luz la omisión de la omisión de vigilar la adecuada inversión del presupuesto público, lo que se resumen en un incumplimiento de su obligación de velar y proteger la guarda del presupuesto público, y de actuar conforme a los deberes de los servidores públicos, es decir con sujeción a los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia economía, planeación, en el manejo de los recursos públicos, los recursos públicos; su actuar finalmente contribuyó que se ocasionara un daño al patrimonio del Estado.

Atenta contra el principio de responsabilidad que el ordenador del gasto haya autorizado el pago de una cuenta con ocasión de ejecución contractual sin haber verificado de manera fehaciente el cumplimiento de la obligaciones contractuales por parte del contratista, habiendo pagado el valor total del contrato; los pagos realizados son recursos



públicos, que deben efectuarse realizarse de conformidad con la ley y conforme a lo realmente a lo ejecutado o suministrado a la Entidad, es este actuar omisivo que configura la existencia de culpa grave en el cumplimiento de sus deberes y ejercicio de sus funciones, y que finalmente llevan a que se ocasione un daño al patrimonio del Estado.

Así las cosas, está probado que el señor **ORLANDO DURAN FALLA**, identificado con la C. C No. 93116569. Cargo: Alcalde y ordenador del gasto para la época de los hechos incurrió en una conducta omisiva bajo la modalidad, de **gravemente culposa** pues en este caso particular es claro que el objeto contractual no se cumplió a cabalidad, al haberse probado la existencia de irregularidades en la ejecución contractual del convenio No. 092 del 2015 bajo el entendido que el supervisor no efectuó de una manera diligente el efectivo cumplimiento del citado contrato, por cuanto se probó que existieron obligaciones que en la práctica no fueron ejecutadas por el contratista, más sin embargo el valor del contrato fue pagado en su totalidad, incumpliendo con su obligación de velar y proteger la guarda del presupuesto público, habida cuenta que viabilizó el pago o los avances a dicho contrato sin haber verificado el cumplimiento efectivo de las obligaciones por parte del contratista para acreditar el pago de los bienes y servicios prestados al Municipio de El Espinal Tolima; causando un daño al patrimonio del Estado por la suma de \$33.000.000,00 como se demuestra con el acervo probatorio que obra en el proceso, omitiendo su deber de vigilar la correcta inversión del presupuesto público, conducta que presuntamente se desplegó a título de culpa grave por tal razón frente a la responsabilidad fiscal, el señor Alcalde y ordenado del gasto para la época de los hechos, no ejerció ninguna vigilancia, especialmente al momento del recibo final de los bienes y servicios suministrados y el pago total, hecho que derivó en una conducta omisiva a título de culpa grave, pues desatendió las funciones de su empleo entre ellas impuesta en primer lugar por la Constitución Política en su artículo 315:

*Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; (...) Dirigir la actividad administrativa del municipio, (..)Asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo (...) y ser **ordenador del gasto.***

Además, bajo el principio de coordinación administrativa, se evidencia el grado de jerarquía funcional entre una autoridad que ejerce la ordenación del gasto y la directora local de salud del Municipio encargado de la supervisión del contrato, la autoridad jerárquicamente superior será siempre responsable de la orientación, vigilancia y control de sus subalternos.

De otra parte, la Ley 1150 de 2007 al introducir medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, especialmente en la contratación con recursos públicos consagró lo siguiente:

Artículo 21. De la delegación y la desconcentración para contratar. *El artículo 12 de la Ley 80 de 1993, tendrá un inciso 2° y un párrafo del siguiente tenor: En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.*

Conforme a lo expuesto anteriormente este Despacho concluye que existió, **culpa grave** por parte del señor **ORLANDO DURAN FALLA**, lo que conlleva a que se impute responsabilidad fiscal.

En segundo lugar, se analiza la conducta del señor **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ**, identificado con la Cedula de ciudadanía No. CC 79.612.388, por su calidad de servidor público, quien se desempeñó como Secretario de Desarrollo económico y supervisor del convenio 192 de 2015 para la época de hechos.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

256

Como supervisor autorizó el pago y avances al contrato; y suscribir acta de liquidación contractual sin que se evidenciara el efectivo cumplimiento de las obligaciones contractuales lo que deja entrever que existió negligencia en la vigilancia y control de la ejecución contractual, ya que la función de supervisión implica hacer un seguimiento constante a la ejecución contractual con que constituye que su actuar haya sido con culpa grave y lo que finalmente contribuyo a que se ocasionara un daño al patrimonio del Estado.

Con respecto al contrato se realizaron los siguientes pagos, así:

Pagos	Concepto	Porcentaje	Orden de Pago	Comprobante de Egreso	VALOR
Primer pago	Anticipo	50%	2015000754 14-07 2015	2015001265 14/07/2015	\$16.500.000,00
Segundo pago	Pago	50%	2015001628 18-12-2015	2015002779 21-12-2015	\$16.500.000,00
TOTAL					\$33.000.000,00

En lo que tiene que ver con la responsabilidad del Supervisor, la Ley 1474 de 2011 establece lo siguiente:

Artículo 118. Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave. Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título. Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: ...c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas (...)

Ⓞ

En lo que tiene que ver con la responsabilidad del supervisor, la Ley 1474 de 2011 contempla en su artículo 84 lo siguiente:

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

En este mismo sentido la Ley 80 de 1993 consagra lo siguiente:

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

Así las cosas, está probado que el señor **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** identificado con C.C. 79.612.388 de Bogotá, Cargo: Secretario de Desarrollo Económico y supervisor del convenio 192 de 2015 para la época de los hechos, incurrió en una conducta omisiva bajo la modalidad de **gravemente culposa** pues en este caso particular es claro que el objeto contractual no se cumplió a cabalidad, bajo el entendido

que como supervisor no efectuó de una manera diligente el efectivo cumplimiento del convenio No. 192 de 2015 resulta claro que la conducta desplegada no estuvo acorde con las funciones propias de su cargo y los principios de la contratación estatal, tales como la prevalencia del interés general, transparencia, responsabilidad y especialmente el principio de legalidad, habida cuenta que desatendió el estatuto general de la contratación estatal (Ley 80 de 1993) **y la ley 1474 de 2011 en lo que tiene que ver con las normas que regulan la supervisión de los contrato**, conducta por demás reprochable y que se cometió a título de culpa grave, pues era su deber como supervisor que el objeto contractual se cumpliera efectivamente.

Conforme a lo expuesto anteriormente este Despacho concluye que existió, **culpa grave** por parte del señor **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ**, que conlleve a que se impute responsabilidad fiscal.

En tercer lugar, se analiza la conducta de la persona jurídica **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO**, quien se desempeñó como contratista del convenio de cooperación No. 192 de 2015 con la Administración Municipal de El Espinal - Tolima.

Se evidencia la existencia de irregularidades en la ejecución del convenio No. 192 de 2015, teniendo en cuenta que al realizar seguimiento a este convenio y una vez hecha la visita con el fin de constatar la existencia física los semovientes se encontró que fue posible la ubicación ni la verificación física de los mismos, que el ingeniero agrónomo Luis Armando Pava quien se desempeña como Director Administrativo de Asistencia Técnica, funcionario encargado por parte de la Secretaría de Desarrollo Económico para atender el requerimiento de equipo auditor manifiesto que en el informe de empalme no se habló de dichos convenios, ni se entregó archivo físico al respecto y que desconoce el convenio y el paradero de dichos semoviente, quedando esto consignado en el ata de Verificación de Visita de Campo del 07 de abril de 2021 y el valor está determinado por el aporte entregado por el Municipio y que aparece en sus registros contables y en el Estado de Situación financiera, valor registrado en la cuenta 16.10 Semovientes y plantas a 31 de diciembre de 2020 del Municipio de El Espinal, que según certificación de la oficina de contabilidad y que corresponde al registros entre otros del convenio No. 192 de 2015.

Finalmente, el Municipio canceló el valor total del contrato, sin haber revisado y verificado de manera minuciosa estas irregularidades en los informes de ejecución presentados por el contratista y que fueron avalados por el supervisor del contrato y se autorizaron los pagos con ocasión del cumplimiento contractual así:

pagos	Concepto	Porcentaje	Orden de Pago	Comprobante de Egreso	VALOR
Primer pago	Anticipo	50%	2015000754 14-07 2015	2015001265 14/07/2015	\$16.500.000,00
Segundo pago	Pago	50%	2015001628 18-12-2015	2015002779 21-12-2015	\$16.500.000,00
TOTAL					\$33.000.000,00

Al tenor de lo anterior, resulta claro que la conducta desplegada en la ejecución del contrato, no estuvo acorde con los principios de la contratación estatal, tales como la prevalencia del interés general, transparencia, legalidad y especialmente el principio de responsabilidad, habida cuenta que desatendió el efectivo cumplimiento de sus obligaciones contractuales, conducta por demás reprochable y que se cometió a título de culpa grave, como contratista, su actuar finalmente contribuyó a que se ocasionara un daño al patrimonio del Estado.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

257

En el cumplimiento del principio de responsabilidad y buena fe le correspondía al contratista, al momento de realizar la entrega de los servicios contratados y demostrar con detalle y que efectivamente dio cumplimiento el objeto contractual y las obligaciones estipuladas en el contrato, que recibió el pago total del contrato, sin que el objeto contractual se hubiera cumplido plenamente.

Por lo tanto, como gestor fiscal deberá ser llamado a responder por el daño patrimonial, como derivación de su capacidad dispositiva en su condición de supervisor del convenio No. 192 de 2015, del mismo modo al no cumplir de manera adecuada los fines de la función pública contenidos en el artículo 209 de la constitución política, "teniendo en cuenta que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones en cumplimiento de los fines del Estado".

Conforme a lo expuesto anteriormente este Despacho concluye que existió, **culpa grave** por parte del contratista **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO**, lo que conlleva a que se impute responsabilidad fiscal.

Teniendo en cuenta que la **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO** no presentó la versión libre, se procedió a designar defensor de oficio para garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso, así como lo ordena el artículo 43 de la Ley 620 de 2000.

Conforme a lo expuesto anteriormente este Despacho concluye que existió, **culpa grave** por parte de la **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO**, representante legal, gerente y administrador del contratista es el señor **JOSE ANTONIO SUAREZ RAMIREZ** para la época de los hechos lo que conlleva a que se impute responsabilidad fiscal.

Por parte de los servidores públicos se ha inobservado el cumplimiento de las siguientes normas:

- En primer lugar, al no cumplir de manera adecuada los fines de la función pública contenidos en el artículo 209 de la constitución política, *"teniendo en cuenta que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones en cumplimiento de los fines del Estado dispone que la función pública está al servicio de los intereses generales del Estado y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad" (...)*, de esta manera su actuar omisivo y negligente al no realizar de manera adecuada las labores de vigilancia, control y supervisión de todo lo concerniente al contrato de prestación de servicios No. 052 de 2018, que decanto en una afectación al patrimonio público.
- En segundo lugar, lo dispuesto por la ley 80 de 1993 Estatuto de Contratación en los siguientes artículos:

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

Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1º. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

(...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.

7o. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.

Artículo 14º.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato.

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

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

2o. Los **servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.**

4o. **Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos** y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

5o. **La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad,** ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

8o. **Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.**

Ley 1474 de 2011 en cuenta impone deberes y responsabilidades a los supervisores e interventores en la ejecución del contrato estatal. En lo que tiene que ver con la responsabilidad del supervisor, contempla en su artículo 84 lo siguiente: "La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente."

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del ciudadano</i>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

El Manual de Contratación adoptado por el Municipio de Armero Guayabal mediante el Decreto 082 del 20 del 15 de diciembre de 2014, en el cual se recopilan las funciones legales ya establecidas.

Por parte del contratista:

La Ley 80 de 1993 estatuto de contratación estatal impone a los contratistas los siguientes deberes y derechos:

Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Artículo 5º.- De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas:

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramiento que pudieran presentarse.

4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.

Por todo lo anterior, el Despacho concluye que se encuentra probado que la conducta omisiva gravemente culposa generada por los señores **ORLANDO DURAN FALLA**, identificado con la C. C No. 93116569. Cargo: Alcalde y ordenador del gasto para la época de los hechos, **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** identificado con C.C. 79.612.388 de Bogotá, Cargo: Secretario de Desarrollo Económico y supervisor del convenio 192 de 2015, para la época de los hechos, **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO** identificada con Nit 900.694404-4, en calidad de contratista para la época de los hechos, representada legalmente por el señor **JOSE ANTONIO SUAREZ RAMIREZ**, identificado con la C.C. 5.902.308 quien tiene el cargo de Gerente General y administrador para la época de los hechos. a la luz del artículo 3 de la Ley 610 de 2000, por su capacidad dispositiva de direccionar el convenio 192 de 2015.

LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD

La relación de causalidad implica que entre la conducta y el daño debe existir una relación determinante y condicionante de causa-efecto, de tal manera que el daño sea resultado de una conducta activa u omisiva. El nexo causal se rompe cuando aparecen circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

El artículo 5º de la Ley 610 de 2000, dispone que el daño, la conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal, son requisitos necesarios, para deducir la

responsabilidad fiscal respecto a una persona natural, o jurídica, de origen privado, que ejerza funciones de gestión fiscal.

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

Tenemos, entonces, que este se refiere a la relación causal que se predica entre la conducta y el daño, la cual puede ser, no solo de origen fáctico, sino que también puede darse en el plano jurídico. Esto en la medida que la producción de un resultado no sólo se determina mediante la realización de una acción positiva en el mundo exterior, sino que también puede ser producto de una manifestación intelectual que proyecta sus resultados mediante la modificación del mundo sensible.

Así mismo, la causa de un resultado no solo es atribuible al ejercicio de una acción positiva o intelectual, sino que también puede producirse por la omisión de una atribución jurídica por parte del obligado de la misma, la cual trae como consecuencia la producción del resultado lesivo del daño, en todo caso, ya sea producto de una acción o de una omisión, debe establecerse que la misma es el origen del daño, ya como condición adecuada o como imputación de la omisión, para poderse deducir responsabilidad fiscal respecto al presunto responsable.

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

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

Tenemos, entonces, que este se refiere a la relación causal que se predica entre la conducta y el daño, la cual puede ser, no solo de origen fáctico, sino que también puede darse en el plano jurídico. Esto en la medida que la producción de un resultado no sólo se determina mediante la realización de una acción positiva en el mundo exterior, sino que también puede ser producto de una manifestación intelectual que proyecta sus resultados mediante la modificación del mundo sensible.

Así mismo, la causa de un resultado no solo es atribuible al ejercicio de una acción positiva o intelectual, sino que también puede producirse por la omisión de una atribución jurídica por parte del obligado de la misma, la cual trae como consecuencia la producción del resultado lesivo del daño, en todo caso, ya sea producto de una acción o de una omisión, debe establecerse que la misma es el origen del daño, ya como condición adecuada o como imputación de la omisión, para poderse deducir responsabilidad fiscal respecto al presunto responsable.

En primer lugar, se analiza el nexo causal existen entre la conducta desplegada por el señor **ORLANDO DURAN FALLA**, identificado con la C. C No. 93116569. Cargo: Alcalde y ordenador del gasto del convenio No. 192 de 2015, y el daño al patrimonio del estado, se probó una conducta omisiva la cual fue calificada a título de gravemente culposa, en razón a que su gestión fiscal fue irregular, no ejerció la función de vigilancia, orientación y control como máxima autoridad administrativa; al haber inobservado los deberes de su cargo, y el cumplimiento de sus funciones, la función de ordenación el gasto implica un alto grado de responsabilidad, ya que se el manejo de los recursos públicos, su conducta negligente en este aspecto es la que contribuye a que finalmente a que se haya ocasionado un daño al patrimonio del Estado, el resultado dañino es consecuencia de su

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contabilidad del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

259

actuar, por tanto, surge la obligación de indemnizar el daño en este caso la conducta del imputado es la causa directa, necesaria y determinante para que se haya producido el daño al patrimonio al Estado.

Es así como se encuentra probado el nexo causal como entra la conducta desplegada por el señor **ORLANDO DURAN FALLA** y el daño al patrimonio del Estado.

En segundo lugar, se analiza la existencia del nexo causal existente desplegada por el señor **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** identificado con C.C. 79.612.388 de Bogotá, Cargo: Secretario de Desarrollo Económico y supervisor del convenio 192 de 2015, y el daño al patrimonio del estado, como ya está probado el gestor fiscal incurrió en una conducta omisiva catalogada como **gravemente culposa** su conducta en razón a que no ejerció la función de vigilancia, orientación y control de la totalidad de la ejecución del convenio como está probado se ocasiono un daño al patrimonio del estado, como ya hemos afirmado que el Supervisor del contrato es legalmente aquella persona que realiza el control legal, administrativo y financiero de los contratos, y frente al incumplimiento de sus responsabilidades o inconsistencias en los informes se puede predicar la existencia del culpa grave en materia de responsabilidad fiscal, configurándose el nexo causal entre el daño y la conducta objeto de investigación, la conducta desplegadas por el investigado fue causa que finalmente ocasionaron el daño al patrimonio del estado, el resultado dañino es consecuencia de su actuar, por tanto, surge la obligación de indemnizar el daño en este caso la conducta del imputado es la causa directa, necesaria y determinante para que se haya producido el daño al patrimonio al Estado.

En tercer lugar, se analiza el nexo causal existente entre la conducta desplegada por la **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO** representada legalmente por el señor **JOSE ANTONIO SUAEZ JIMENES**, quien actuó en calidad de contratista en virtud del convenio No. 192 de 2015, a quien se endilga en igual forma una conducta omisiva cometida a título de **culpa grave**, el resultado dañino es consecuencia de su actuar, por tanto, surge la obligación de indemnizar el daño en este caso la conducta del imputado es la causa directa, necesaria y determinante para que se haya producido el daño al patrimonio al Estado.

Esta conducta por parte de la fundación conlleva a que se haya producido un daño al patrimonio de estado por la suma de **TREINTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$33.000.000,00) MCTE**, suma apropiada para el pago de estas actividades.

EL TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

Póliza de manejo:

Frente al caso particular, existe un contrato de seguros, una póliza de manejo adquirido por la administración Municipal de El Espinal - Tolima; cuya finalidad es cubrir los actos incorrectos que cometan sus empleados que impliquen apropiación o uso indebido de los recursos de la entidad, en este caso la gestión fiscal irregular en la que incurrieron el alcalde para la época de los hechos y el Secretario de Planeación y Desarrollo, bajo los riesgos amparados en las respectivas pólizas tomadas por la entidad como "Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores, empleados de confianza" según clausulado de la póliza incluyen fallos con responsabilidad fiscal"; riesgos que se materializaron al haberse ocasionado un presunto daño al patrimonio del estado por la suma de \$33.000.000,00, por los funcionarios responsables de la ordenación del gasto y del control y supervisión de la gestión contractual.

Nombre Compañía Aseguradora	LIBERTY SEGUROS S.A.
NIT de la Compañía Aseguradora	860.039.988



Dígito de Verificación	0
Número de Póliza(s)	122174
Vigencia de la Póliza.	2014/09/15 hasta 2016/03/16
Riesgos amparados	Póliza de manejo global: Actos deshonestos y fraudulentos de los trabajadores, empleados de confianza
Valor Asegurado	\$100.000.000
Fecha de Expedición de póliza	2015/10/09
Cuantía del deducible	

Póliza de Cumplimiento a favor de entidad Estatal

El amparo de cumplimiento del contrato cubrirá a la entidad estatal contratante de los perjuicios directos derivados del incumplimiento total o parcial de las obligaciones nacidas del contrato, así como de su cumplimiento tardío o de su cumplimiento defectuoso, cuando ellos son imputables al contratista.

Con base en lo dicho, para que una pérdida sufrida por el asegurado genere una obligación indemnizatoria a cargo de la aseguradora (es decir, que sea considerada como siniestro), se requiere un incumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio de cooperación No. 192 de 2015, que debe presentarse durante la vigencia de la póliza, hecho que presuntamente aconteció para el citado caso.

En la práctica, es el contratista el que toma esta póliza para amparar el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato. Las pólizas utilizadas en el mercado cubren tanto el Buen manejo y Correcta Inversión del Anticipo, Cumplimiento del contrato, Estabilidad y calidad de la Obra, y Pago de Salarios y Prestaciones Sociales e Indemnizaciones.

El caso en concreto

Una vez recaudado como prueba el expediente del **convenio 192** de 2019 podemos observar que este contrato está amparado como una póliza de cumplimiento de contrato **estatal No. 1329090-0** en la cual la aseguradora SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A ha suscrito un contrato de seguro de cumplimiento de contrato estatal cuyo tomador es la **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO** quien funge como contratista del Convenio 192 de 2019, los riesgos amparados en la respectiva póliza tomada por el contratista como: **cumplimiento del contrato.**

Para el caso concreto se abrió proceso de responsabilidad fiscal por presuntas irregularidades en la ejecución del contrato estatal, en vista de que no se encuentran en físico los elementos conseguidos con la ejecución del contrato, pero formalmente reposan en los inventarios de la entidad ocasionando un presunto detrimento patrimonial, por la suma de \$33.000.000,00

Por tanto, La Compañía Aseguradora o garante, en su calidad de tercero civilmente responsable, responderá hasta el monto especificado en la póliza de seguros y su respectivo contrato.

En tal sentido, se mantiene la vinculación a la Compañía Aseguradora en calidad de tercero civilmente responsable:

Nombre Compañía Aseguradora	SEGUROS GENERALES SURAMERICANA Sigla: "SEGUROS GENERALES SURA"
-----------------------------	---

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

NIT de la Compañía Aseguradora	890903407-9	
Número de Póliza(s)	1329090-0	
Clase	Póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales	
Fecha de Expedición de póliza	04/07/2015.	
VIGENCIA Y COBERTURAS		
cobertura	Vigencia	Valor Asegurado
Buen manejo y Correcta inversión del anticipo	19-06-2015 a 19-04-2016	\$18.685.000,00
Calidad del servicio	19-06-2015 a 19-04-2016	\$3.737.000,00
Cumplimiento del contrato	19-06-2015 a 19-04-2016	\$7.474.000,00
Pago de salarios y prestaciones	19-06-2015-19-04-2016	\$3.737.000,00
Total, Valor Asegurado	\$33.633.000,00	
Cuantía del deducible	0%	

En estado del proceso y teniendo en cuenta que no ha prosperado ningún argumento de defensa propuesto por las entidades aseguradoras este Despacho declarará a las Campañas aseguradora **LIBERTY SEGUROS S.A Y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A** como tercero civilmente y por tanto obligada a indemnizar el evento asegurado en este caso fallos con responsabilidad fiscal (póliza de manejo) y cumplimiento de contrato.

INDEXACIÓN DEL VALOR DEL DAÑO AL PATRIMONIO DEL ESTADO

Habida cuenta de lo anterior, y de acuerdo con la disposición establecida en el Artículo 53 de la Ley 610 de 2000, la cual establece que:

Fallo con responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa leve del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable. Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes.

De otra parte, es de indicar que Sobre el tema de la indemnización plena la doctrina ha señalado que:

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

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

El Consejo de Estado⁹, define la indexación de las obligaciones como una figura que nace como una respuesta a un fenómeno económico derivado del proceso de depreciación de la moneda cuya finalidad última es conservar en el tiempo su poder adquisitivo, de tal manera que, en aplicación de principios, tales como, el de equidad y de justicia, de reciprocidad contractual, el de integridad del pago y el de reparación integral del daño, el acreedor de cualquier obligación de ejecución diferida en el tiempo esté protegido contra sus efectos nocivos.

Por otra parte, la Ley 610 de 2000 declara la obligación de resarcir los daños de forma indexada, efecto que ha sido extendido a la cesación y archivo del PRF, según criterio del Consejo de Estado, al señalar que:

(...) el resarcimiento del perjuicio supone la configuración de la responsabilidad, de manera que la procedencia del auto de archivo a que se refiere el artículo 47, cuando se acredita el resarcimiento pleno del perjuicio, implica necesariamente que se ha producido un fallo con responsabilidad fiscal y por ello el artículo 53 de la ley 610 impone la obligación al funcionario competente de determinar en él, en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizado a valor presente al momento de la decisión, según los índices del precio al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes.

Por su parte, el final del artículo 53 de la ley 610 de 2000 dispone que: *"(...) Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes"*.

Situación que ha sido corroborada por la Corte constitucional que al respecto ha señalado:

El objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente, el lucro cesante y la indexación que da lugar al deterioro del valor adquisitivo de la moneda. En materia de responsabilidad fiscal está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva¹⁰.

Así mismo en la sentencia C-382 de 2008 cuyo Magistrado Ponente fue el doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, sobre este tópico la Corte manifestó: *"Cabe precisar sin embargo que "el resarcimiento del perjuicio debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado más no puede superar ese límite."*

Y no podría ser de otra manera, ya que, en caso de ordenar una indemnización superior al monto total del daño, generaría un enriquecimiento sin causa. La indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado (daño emergente), y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante), a lo cual se suma la indexación correspondiente, que, para el caso de la responsabilidad fiscal, se halla prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la ley 610 de 2000. Tal indemnización no puede incluir otros factores que desborden el carácter indemnizatorio de la sanción.

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C. P. Dra.: Susana Montes De Echeverri, Número de Radicación No. 1564.

¹⁰ Sentencia C-840 de 2001 M.P. Dr.: Jaime Araujo Rentería.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contaduría del ciudadano</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

267

En ese orden de ideas y analizado el cargo formulado, así como también las pruebas y consideraciones efectuadas, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal determina el daño así:

FORMULA:

$$I = \text{Valor Histórico} \times \text{Índice Final (mes de pago)} / \text{Índice Inicial (mes inicial)}$$

EXPLICACIÓN DE FACTORES DE LA FORMULA

VALOR HISTÓRICO: Es el valor cancelado en su valor nominal al momento del desembolso.

ÍNDICE FINAL: Es el Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE, correspondiente al mes que se quiere indexar y/o actualizar el desembolso inicialmente pagado.

ÍNDICE INICIAL: Es el Índice de precios al Consumidor certificados por el DANE, correspondiente el mes en que se desembolsó el dinero.

APLICACIÓN

El valor inicial por el cual se imputo Responsabilidad Fiscal mediante Auto No. 016 del 15 de junio de 2023, se debe indexar teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor certificado por el DANE, conforme el artículo anteriormente transcrito y aplicando la anterior formula.

ENTIDAD AFECTADA:	ADMINISTRACION MUNICIPAL DE EL ESPINAL - TOLIMA
RESPONSABLES:	ORLANDO DURAN FALLA ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO
TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE	LIBERTY SEGUROS S.A SEGUROS GENERALES SURAMERICAN SA.
VALORES PARA UTILIZAR	
Valor del daño	\$33.000.000,00
Índice de Precios al Consumidor junio 2015	88,05
Índice de Precios al Consumidor mayo 2024	142,92
LIQUIDACIÓN	
$\frac{33.000.000,00 \times 142,92}{88,05}$	53.564.565,00
RESULTADO	53.564.565,00
Total, actualización a v/r. presente, según I.P.C (Art 53 de la Ley 610 de 2000)	
Valor daño	\$33.00.00,00
valor Indexación	\$20.564.565,00
Total, daño patrimonial Indexado	\$53.564.565,00

Por tanto, la cuantía del daño al patrimonio público indexado asciende a la suma de **CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$53.564.565,00)** la suma de **TREINTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$33.000.000,00)** son dejados como faltantes públicos y la suma de **VEINTE MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y**

(Handwritten mark)

CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$20.5644.565,00) corresponde a las actualizaciones a valor presente, según el índice de precio al consumidor (IPC) certificados por el DANE.

En mérito de lo anteriormente expuesto, EL director técnico de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Fallar con Responsabilidad Fiscal, de conformidad con el Artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en forma **SOLIDARIA** en una cuantía de **CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$53.564.565,00)** en contra de los siguientes sujetos procesales:

- **ORLANDO DURAN FALLA**, identificado con la C. C No. 93116569. Cargo: Alcalde y ordenador del gasto para la época de los hechos: Dirección: Quintas de Gratamira I casa 13 de El Espinal Tolima. Celular: 3112300658. Correo electrónico: Orlandoduran2012-2015@hotmail.com.
- **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** identificado con C.C. 79.612.388 de Bogotá, Cargo: Secretario de Desarrollo Económico y supervisor del convenio 192 de 2015, para la época de los hechos. Dirección: Carrera 55 No. 160-63 Apto. 604 TA (Bogotá- Cundinamarca), Tel: 7506965. Correo electrónico: rolando_betancourth@yahoo.com.
- **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO** identificada con Nit NIT 900.694404-4, en calidad de contratista para la época de los hechos. Dirección MZ C CASA 2 BARRIO LA CEIBA EL ESPNAL TOLIMA. Celular: 007316879. Correo electrónico: pronagroasociados@hotmail.com. Representante Legal **JOSE ANTONIO SUAREZ RAMIREZ** para la época de los hechos identificado con la C.C. 5.902.308 quien tiene el cargo de Gerente General y administrador para la época de los hechos, según certificado de Existencia y representación legal de La asociación PRONAGRO, Dirección MZ C CASA 2 BARRIO LA CEIBA EL ESPNAL TOLIMA. Celular: 007316879. Correo electrónico: pronagroasociados@hotmail.com.

ARTÍCULO SEGUNDO. DECLARAR como tercero civilmente responsable conforme a la parte motiva de presente providencia a las siguientes compañías de seguros:

- Compañía de seguros **SEGUROS LIBERTY S.A** con Nit 850002400, por la expedición de póliza de manejo global descrita en acápite anterior.
- Compañía de seguros **Aseguradora SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** Sigla: "SEGUROS GENERALES SURA" Nit: 890903407-9 por la expedición de póliza de cumplimiento de entidad estatal descrita en acápite anterior.

ARTICULO TERCERO: NOTIFICAR de manera personal, conforme lo indica el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, el contenido de la presente providencia a los siguientes sujetos procesales que se relacionan a continuación:

- **ORLANDO DURAN FALLA**, identificado con la C. C No. 93116569. Cargo: Alcalde y ordenador del gasto para la época de los hechos: Dirección: Quintas de Gratamira I casa 13 de El Espinal Tolima. Celular: 3112300658. Correo electrónico: Orlandoduran2012-2015@hotmail.com.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>«la contraloría de los ciudadanos»</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	FALLO CON Y/O SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F23-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

- **ROLANDO BETANCOURT RODRIGUEZ** identificado con C.C. 79.612.388 de Bogotá, Cargo: Secretario de Desarrollo Económico y supervisor del convenio 192 de 2015, para la época de los hechos. Dirección: Carrera 55 No. 160-63 Apto. 604 TA (Bogotá- Cundinamarca), Tel: 7506965. Correo electrónico: rolando_betancourth@yahoo.com.
- **ASOCIACION DE PRODUCTORES Y NEGOCIANTES AGROPECUARIOS PRONAGRO** identificada con Nit NIT 900.694404-4, en calidad de contratista para la época de los hechos. Dirección MZ C CASA 2 BARRIO LA CEIBA EL ESPNAL TOLIMA. Celular: 007316879. Correo electrónico: pronagroasociados@hotmail.com. Representante Legal **JOSE ANTONIO SUAREZ RAMIREZ** para la época de los hechos identificado con la C.C. 5.902.308 quien tiene el cargo de Gerente General y administrador para la época de los hechos, según certificado de Existencia y representación legal de La asociación PRONAGRO, Dirección MZ C CASA 2 BARRIO LA CEIBA EL ESPNAL TOLIMA. Celular: 007316879. Correo electrónico: pronagroasociados@hotmail.com.
- Dra. **SELENE MONTOYA CHACON**, identificada con C.C No. 65.784.814 y tarjeta profesional 119.423 del C.S de la J. actuando como apoderado especial de **SEGUROS GENERALES SURAMERCANA S.A.** en el correo electrónico: selene.montoya@gmail.com
- Dra. **LAURA XIOMARA ROJAS HERRERA** mayor y domiciliada en la ciudad de Ibagué, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.110.552.130 de Ibagué-Tolima y con Tarjeta Profesional de Abogada No 328.199 expedida por el C. S. de la J. como apoderada sustituta de la Dra. **SELENE MONTOYA CHACON**, en el correo electrónico: selene.montoya@gmail.com
- **Dr. EDGAR ZARABANDA COLLAZOS**, identificado con la C.C No. 80.101.169 de Bogotá, abogado en ejercicio con T.P. 180.590 expedida por el C.S. de la J. actuando como apoderado especial de **LIBERTY SEGUROS S.A.**, en el correo electrónico e.zarabanda@zarabandabeltran.com y notificaciones@zarabandabeltran.com.

PARAGRAFO: En el evento de que no se logre la notificación del mencionado fallo a los declarados responsables fiscales con cualquiera de los medios previstos por la ley, se deberá insistir la notificación con los apoderados de oficio que la universidad designe como reemplazo de los estudiantes que ya habían sido designados previamente y que en el transcurso de la imputación y la expedición del fallo fueron desvinculados.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente providencia procede el recurso de Reposición ante la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, por ser un proceso de **única instancia** en virtud de lo establecido en el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, el cual puede ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación en debida forma, conforme lo preceptúa el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, recurso que deben ser allegado a la Secretaria General de la Contraloría Departamental del Tolima, correo electrónico ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co y/o a la dirección ubicada en la Calle No 11 entre carrera 2 y 3 frente al Hotel Ambalá de la ciudad de Ibagué.

ARTÍCULO QUINTO: Enviar el expediente dentro de los tres (03) 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.

ARTICULO SEXTO: En firme y ejecutoriada la presente providencia, súrtanse los siguientes traslados y comunicaciones:

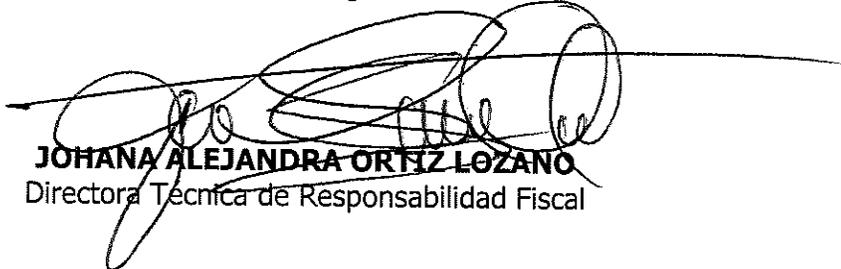
- Comunicar a los responsables fiscales que deben consignar el valor del alcance fiscal a nombre de la **ADMINISTRACIÓN DE SAN LUIS-TOLIMA** y/o cuenta que tenga dispuesta la administración municipal y remitir copia de la consignación a la Secretaria General de la Contraloría Departamental del Tolima, correo electrónico ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co y/o a la dirección ubicada en la Calle No 11 entre carrera 2 y 3 frente al Hotel Ambalá de la ciudad de Ibagué y esta a su vez la trasladara a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima para los efectos fiscales, reporte del boletín de responsables fiscales y lo referente al cobro coactivo.
- Solicitar a la Contraloría General de la República, Incluir en el Boletín de responsables Fiscales a las personas a quienes se les falló con Responsabilidad Fiscal.
- Remitir copia auténtica del fallo a la dependencia que deba conocer del proceso de Jurisdicción coactiva, de conformidad con el Artículo 58 de la ley 610 de 2000.
- Remitir copia íntegra del presente proveído a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con el numeral 57 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Remitir copia de la presente providencia a la **ADMINISTRACION MUNICIPAL DE EL ESPINAL - TOLIMA**, para los efectos que considere pertinentes, información que puede ser radicada en siguiente Correo institucional: contacetenos@elespinal-tolima.gov.co.

ARTICULO SEPTIMO: En firme este proveído y una vez se hayan adelantado todos los trámites ordenados en el mismo, remitir el expediente contentivo del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. **112-082-2021**, al archivo de gestión documental de la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima.

ARTICULO OCTAVO: Remítase a la Secretaria General y Común para la de su competencia.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOHANA ALEJANDRA ORTIZ LOZANO
Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal


FLOR ALBA TIPAS ALPALA
Profesional universitario