

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

**SECRETARIA GENERAL**  
**NOTIFICACION POR ESTADO**

<b>CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN</b>	
TIPO DE PROCESO	<b>Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal</b>
ENTIDAD AFECTADA	<b>ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESPINAL TOLIMA</b>
IDENTIFICACION PROCESO	<b>112-070-2022</b>
PERSONAS A NOTIFICAR	<b>EMILIANO SALCEDO OSORIO</b> , identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.218.515 <b>Y OTROS; así como a la Compañía Aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A.</b> , identificada con NIT No. 860.009.575-6. y/o a través de su apoderado
TIPO DE AUTO	<b>AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA</b>
FECHA DEL AUTO	<b>27 DE MARZO DE 2026</b>
RECURSOS QUE PROCEDEN	<b>NO PROCEDE RECURSO ALGUNO</b>

Se fija el presente **ESTADO** en un lugar público y visible de la Cartelera de la **Secretaría General** de la Contraloría Departamental del Tolima, a las 07:00 a.m., del **día 06 de abril de 2026**.

  
**DIANA CAROLINA MENESES ESCOBAR**  
Secretaría General

**NOTA DE DESFIJACION DEL ESTADO**

El presente **ESTADO** permaneció fijado en un lugar público y visible de la **Secretaría General** de la Contraloría Departamental del Tolima, desde la hora y fecha fijada hasta el **día 06 de abril de 2026**, a las 06:00 p.m.

**DIANA CAROLINA MENESES ESCOBAR**  
Secretaria General

*Transcriptor: María Consuelo Quintero*



**CONTRALORÍA**  
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA  
· La Contraloría del ciudadano ·

**AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

Ibagué, Tolima, 27 de marzo 2026

Procede el despacho del Contralor Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, en uso de las facultades conferidas en la Resolución 0079 de 2001 proferida por este órgano de control, a examinar la legalidad de la decisión contenida en el **AUTO DE ARCHIVO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 002** del trece (13) de marzo del dos mil veintiséis (2026), dentro del PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON RADICADO N° **112-070-2022**, adelantado ante la administración municipal del Espinal Tolima.

**I. COMPETENCIA**

De conformidad con el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 que reza: "*Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un defensor de oficio, en desarrollo del cual se podrá revisar integralmente la actuación, para modificarla, confirmarla o revocarla, tomando la respectiva decisión sustitutiva u ordenando motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el patrimonio público.*"

Ahora, la Resolución 0079 de 2001 proferida por la Contraloría Departamental del Tolima, establece lo siguiente: "*Primero: Delegar en el despacho de la Contraloría Auxiliar del Departamento del Tolima, el conocimiento en grado de consulta de los asuntos previstos en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000*".

Por todos los preceptos anteriormente mencionados, el despacho del Contralor Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, es competente para resolver el Grado de Consulta del auto de archivo 002, de fecha trece (13) de marzo del dos mil veintiséis (2026), por medio del cual la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de este órgano de control, dictó auto de Archivo del proceso de responsabilidad fiscal **No. 112-070-2022**.

**II. HECHOS QUE ORIGINARON LA INVESTIGACIÓN**

Motiva el inicio del proceso de responsabilidad fiscal ante la administración municipal del Carmen de Apicala Tolima, el hallazgo fiscal No. 033-142 del 26 de Diciembre de 2022, trasladado por parte de la Dirección Técnica de Participación Ciudadana de la Contraloría Departamental del Tolima, mediante memorando CDT-RM-2022-0005170 del 26 de diciembre de 2022, en donde se expone:

*"Evaluados los soportes del contrato No. 331 de 2019 cuyo objeto es "Contratar el suministro de gallinas e insumos para el desarrollo del proyecto productivo dirigido a la población víctima del conflicto armado, residente en el municipio del Carmen de Apicala, se concluyó lo siguiente:*

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



## CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*La Administración municipal del Carmen de Apicala – Tolima, entidad no adelanto los estudios previos necesarios, tendientes a identificar la necesidad a satisfacer, teniendo en cuenta que lo que se pretendía implementar era un proyecto productivo de Gallinas ponedoras, desconociendo un requisito legal, como es la autorización sanitaria, ya que dicha actividad está prohibida ejercerla en el casco urbano de las ciudades, situación que va en contravía del Decreto 2257 de 1986, Artículo 51. PROHIBICION DE INSTALAR CRIADEROS DE ANIMALES EN PERIMETROS URBANOS. Prohíbese la explotación comercial y el funcionamiento de criaderos de animales domésticos, silvestres, salvajes y exóticos, dentro de los perímetros urbanos definidos por las autoridades de Planeación Municipal.”*

*Además de lo anterior se pudo constatar que los beneficiarios que se pudieron ubicar en la visita, sus sitios de habitación no tenían el espacio suficiente para el desarrollo y crianza de las gallinas ponedoras, situaciones que incidieron la pérdida de los recursos públicos, incumplimiento funcional de los deberes y obligaciones legales, al haber actuado en contravía de lo normado en la ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 3. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.”,*

*Se verificó mediante la entrevista personal y telefónica la entrega de las gallinas, comederos y purina, de una muestra selectiva de beneficiarios, verificando la condición de víctima, el recibo, la identificación y la calidad de los bienes suministrados, el procedimiento contó con el apoyo de la funcionaria Julieth Vanegas, enlace de víctimas de la Administración Municipal del Carmen de Apicala –Tolima, siendo ellos: Sandra Caicedo, Janeth Briñez, Ana Carmen Arévalo, Jassibi Derly Cárdenas, Olga lucía, Luz marina López, Wilson Pérez, Luz Ester Patiño, Diego Alfonso Torres, Talerlan Velásquez, Sara Yepes y Fanny Lozano, quienes manifestaron haber recibido las cinco gallinas, el bulto de concentrado y comedero.*

*Teniendo en cuenta que la necesidad que pretendía satisfacer la Administración Municipal del Carmen de Apicala – Tolima, era implementar un proyecto productivo de gallinas ponedoras, para mejorar las condiciones de vida de las víctimas de la violencia, y que efectivamente se realizó fue un contrato de suministro, se evidencia una inapropiada gestión de las personas intervinientes en el proceso precontractual al no haber realizado una adecuada etapa de planeación, como quiera que desconocieron que un "proyecto productivo de gallinas ponedoras", estaba prohibido establecer en lugares de habitación como apartamentos, bloques, urbanizaciones, al carecer del espacio necesario además de ser contrario a las exigencias sanitarias, por lo tanto, se evidencia la inconveniencia en la ejecución del proyecto, porque las gallinas fueron consumidas por los beneficiarios y los comederos y purina se desconoce su destinación final, evidenciando falta de planeación y desconocimiento de este principio al nominar un contrato cuyo objeto tiene el alcance de suministro para desarrollar actividades productivas de las personas que ostentan la calidad de víctimas, situación que conlleva a la desnaturalización del contrato de suministro y por ende quebranta el principio de planeación que orienta y regula la ejecución de los recursos*

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*públicos, generando con ello un presunto detrimento patrimonial estimado en \$22.700.000.00”.*

### III. MEDIOS DE PRUEBA Y ACTUACIONES PROCESALES

El proceso de responsabilidad fiscal que se apertura, se fundamenta en el siguiente material probatorio:

1. Auto de asignación 004 del 1 de febrero de 2023, folio 1
2. Memorando CDT-RM-2022-0000005170 del 26 de diciembre de 2022, folio 2
- 3 Hallazgo Fiscal N.º 033-142 del 26 de diciembre de 2022, folios 3-6.
4. CD, que contiene todo el material probatorio del hallazgo, folio 7.
5. Versión Libre de la señora LUZ ELENA CORTES SIERRA folios 40-47
6. Versión del señor EMILIANO SALCEDO OSORIO FOLIOS 62-202
7. reiteración de pruebas ante el Municipio del Carmen de Apicala Folio 222
8. Oficio de fecha 02 de abril de 2025 enviado por la Alcaldía Municipal del Carmen de Apicala
9. Acta número 04 reunión extraordinaria de la mesa Municipal de participación de víctimas 2019 Folio 226-233.
10. Estudio del mercado y análisis del sector del contrato No. 331 de 2019 folios 234-238
11. Estudios previos contrato No. 331 de 2019 folios 239-246
12. Contrato No. 331 de 2019 Folios 246-248
13. Informe de supervisión de fecha 26 de diciembre de 2019 con respecto al contrato No. 331 de 2019 Folios 249-252
14. Acta de terminación y Liquidación por mutuo acuerdo del No. 331 de 2019 Folios 253-254.
15. Certificación Secretaria de desarrollo y Bienestar Social del Municipio del Carmen de Apicala Folio 255.
16. Auto de asignación para sustanciar. Folio 256
17. Auto mediante el cual se avoca conocimiento del proceso con responsabilidad fiscal. Folio 257.
18. Auto de archivo No. 002 del trece (13) de marzo de dos mil veintiséis (2026). Folios 258-270.

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

## IV. CONSIDERACIONES DE INSTANCIA

La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima profirió el **Auto de Archivo de Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 002 de fecha trece (13) de marzo de dos mil veintiséis (2026)**, mediante el cual se declaró que no existe mérito para endilgar responsabilidad sobre los hechos objeto de investigación, toda vez que se probó que el desarrollo del contrato cumplió con el protocolo, salvaguardó los lineamientos del escenario contractual y consolidó el objetivo de beneficio a la población. Lo anterior conllevó al archivo de la acción fiscal adelantada dentro del **expediente radicado No. 112-070-2022**, a favor del señor **EMILIANO SALCEDO OSORIO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.218.515, quien para la época de los hechos se desempeñó como Alcalde Municipal del Carmen de Apicalá – Tolima, periodo 2016 – 2019 , y de la señora **LUZ ELENA CORTÉS SIERRA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 65.822.725, quien se desempeñó como Secretaria de Desarrollo y Bienestar Social y supervisora del Contrato No. 331 de 2019 , al no encontrarse mérito para imputarles responsabilidad fiscal por los hechos investigados.

Igualmente, se dispuso la desvinculación como tercero civilmente responsable dentro del referido proceso de responsabilidad fiscal de la siguiente compañía aseguradora:

- **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, atendiendo al certificado de existencia y representación legal adjunto, entidad legalmente constituida, identificadas con NIT número 860.009.575-6, con respecto a la póliza No. 25-42-101003782, con fecha de Expedición 29 de abril de 2019, vigencia del 30 de abril de 2019 al 30 de abril de 2020, Clase de Póliza Manejo Oficial, Riesgo Delitos contra la Administración Pública y Valor Asegurado \$30.000.000,00.

La decisión objeto de estudio contenida en el referido **Auto de Archivo No. 002 del 13 de marzo de 2026**, se fundamenta principalmente en la inexistencia de un daño patrimonial al Estado, elemento sobre el cual se fundamenta la responsabilidad fiscal según el artículo 5 de la Ley 610 de 2000. Se determinó que sí existió planeación para adelantar la contratación (Contrato No. 331 de 2019), que se realizó la entrega satisfactoria de lo contratado (gallinas, concentrado y comederos) a sus verdaderos beneficiarios y que se actuó de manera diligente y cuidadosa, desvirtuando así el presunto detrimento patrimonial de \$22.700.000,00 inicialmente estimado.

La decisión objeto de estudio dentro del **Auto No. 002 del 13 de marzo de 2026**, se fundamenta en lo siguiente:

*"Conforme a lo anterior, se hace necesario determinar la existencia del daño que originó el proceso de responsabilidad fiscal y para ello es indispensable indicar que la investigación se enmarca en el presunto daño ocasionado al Erario del Municipio del Carmen de Apicalá, con fundamento en el hallazgo fiscal No. 033-142 del 26 de Diciembre de 2022, trasladado por parte de la Dirección Técnica de Participación Ciudadana de la Contraloría*

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Departamental del Tolima, mediante memorando CDT-RM-2022-0005170 del 26 de diciembre de 2022, el cual sustenta la premisa de que la Administración municipal del Carmen de Apicala – Tolima, no adelanto los estudios previos necesarios, tendientes a identificar la necesidad a satisfacer, teniendo en cuenta que lo que se pretendía implementar era un proyecto productivo de Gallinas ponedoras, desconociendo un requisito legal, como es la autorización sanitaria, ya que dicha actividad está prohibida ejercerla en el casco urbano de las ciudades, situación que va en contravía del Decreto 2257 de 1986, Artículo 51. PROHIBICION DE INSTALAR CRIADEROS DE ANIMALES EN PERIMETROS URBANOS. Prohíbese la explotación comercial y el funcionamiento de criaderos de animales domésticos, silvestres, salvajes y exóticos, dentro de los perímetros urbanos definidos por las autoridades de Planeación Municipal.

Además de lo anterior se hace referencia en el hallazgo al hecho de que los beneficiarios que se pudieron ubicar en la visita, sus sitios de habitación no tenían el espacio suficiente para el desarrollo y crianza de las gallinas ponedoras, situaciones que incidieron la pérdida de los recursos públicos, incumplimiento funcional de los deberes y obligaciones legales, al haber actuado en contravía de lo normado en la ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 3. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.

Se Indica de igual forma, que se verificó mediante la entrevista personal y telefónica la entrega de las gallinas, comederos y purina, de una muestra selectiva de beneficiarios, verificando la condición de víctima, el recibo, la identificación y la calidad de los bienes suministrados, el procedimiento contó con el apoyo de la funcionaria Julieth Vanegas, enlace de víctimas de la Administración Municipal del Carmen de Apicala –Tolima, siendo ellos: Sandra Caicedo, Janeth Briñez, Ana Carmen Arévalo, Jassibi Derly Cárdenas, Olga lucía, Luz marina López, Wilson Pérez, , Luz Ester Patiño, Diego Alfonso Torres, Talerlan Velásquez, Sara Yepes y Fanny Lozano, quienes manifestaron haber recibido las cinco gallinas, el bulto de concentrado y comedero.

Por último, se sustenta en el hallazgo que se pretendía adelantar por parte del Municipio del Carmen de Apicala – Tolima, un proyecto productivo de gallinas ponedoras, para mejorar las condiciones de vida de las víctimas de la violencia, y que efectivamente se realizó fue un contrato de suministro, se evidencia una inapropiada gestión de las personas intervinientes en el proceso precontractual al no haber realizado una adecuada etapa de planeación, como quiera que desconocieron que un "proyecto productivo de gallinas ponedoras", estaba prohibido establecer en lugares de habitación como apartamentos, bloques, urbanizaciones, al carecer del espacio necesario además de ser contrario a las exigencias sanitarias, por lo tanto, se evidencia la inconveniencia en la ejecución del proyecto, porque las gallinas fueron consumidas por los beneficiarios y los comederos y purina se desconoce su destinación final, evidenciando falta de planeación y desconocimiento de este principio al nominar un contrato cuyo objeto tiene el alcance de suministro para desarrollar actividades productivas de las personas que ostentan la calidad

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



## CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

de víctimas, situación que conlleva a la desnaturalización del contrato de suministro y por ende quebranta el principio de planeación que orienta y regula la ejecución de los recursos públicos, generando con ello un presunto detrimento patrimonial estimado en \$22.700.000.00.

Con base en la ilustración que nos entrega el hallazgo que sirvió de base a la apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal, corresponde ahora entrar a estudiar y a analizar los argumentos de defensa traídos por los vinculados al proceso y que presentaron sus respectivas versiones, al igual que el material probatorio aportado, sobre dicho particular habrá que indagarse sobre la veracidad de la teoría ilustrada por la señora Luz Helena Cortes Sierra, en su condición de supervisor del contrato No. 331 del 26 de diciembre de 2019, que se encuentran a folios 40 al 47 del expediente y por el señor Emiliano Salcedo Osorio en su condición de ex Alcalde del Municipio del Carmen de Apicala que se encuentran a folios 63-202:

Aterrizando el fondo del asunto debemos mencionar que le compete al órgano de control entrar a efectuar un estudio y análisis sobre las particularidades propias que rodearon la contratación a que se refiere el contrato No. 331 del 26 de diciembre de 2019, cuyo objeto se circunscribe a **"CONTRATAR EL SUMINISTRO DE GALLINAS PONEDORAS E INSUMOS PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO PRODUCTIVO DIRIGIDO A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO, RESIDENTES EN EL MUNICIPIO DEL CARMEN DE APICALA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA"**, por un valor de VEINTIDOS MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS (22.700.000) M/CTE, siendo preciso iniciar por definir que dentro del material probatorio arrimado al proceso se encuentra precisamente a folio 66 al 78 el documento denominado **"ESTUDIO DEL MERCADO Y ANALISIS DEL SECTOR"**, conforme al cual se indicaron aspectos propios que servirían de base a la contratación, definiendo de forma clara y detallada que se trataba de un contrato de suministro que tenía como objetivo la entrega de tres productos como lo son: 500 gallinas ponedoras, 100 comederos avícolas Y 100 bultos de concentrado granulado de 40 KG, se observa los diferentes análisis técnicos, financieros, de riesgos, de mercado, descripción de la necesidad, objeto del contrato, adquisiciones previas de la entidad, gastos, análisis del sector, análisis de las cotizaciones, modalidad de la contratación, modalidad de selección del contratista, presupuesto oficial del proceso de contratación, autorizaciones y permisos Y licencias requeridas para su ejecución, esto con respecto a que el producto ofrecido cumple con los requisitos técnicos de la invitación y calidad del servicio prestado.

De igual manera, a folio 71 al 78 se encuentra la invitación pública del proceso de selección modalidad mínima cuantía de fecha 18 de diciembre de 2019, conforme a la cual se creó la modalidad a utilizar para el desarrollo de la invitación pública, de conformidad con los postulados del Decreto 1082 de 2015, seguidamente nos encontramos con los estudios previos proceso de selección modalidad mínima cuantía conforme a los cuales se estructuraron las condiciones propias del proceso contractual que se adelantaría junto con la descripción de la necesidad, la descripción del objeto a contratar, la descripción del

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



## CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

suministro, la descripción de los productos a contratar, la capacidad jurídica, experiencia, documentos soportes de evaluación, Condiciones técnicas, plazo de ejecución del contrato, garantías, valor del contrato y disponibilidad presupuestal que ampara la contratación.

**Seguidamente**, verificamos a folio 86 al 88 el contrato No 331 de fecha 26 de diciembre de 2019 en donde se desarrolla toda la actividad contractual, siendo el contratista el señor NICOLAS ANDRES OSPINA MACETO, representante legal del establecimiento de comercio denominado COMERCIALIZACION Y DISTRIBUCION NAOM; de igual manera, se aportó al proceso a folio 93 el acta de verificación y evaluación de la propuesta técnica, jurídica y económica, documento en el cual se deja constancia de que se recibió solo una propuesta.

El acta de inicio fue aportada al proceso y se encuentra a folios 89 al 91, suscrita en debida forma por el Alcalde de la época, la Secretaria de Desarrollo y Bienestar Social en su condición de supervisora del contrato y por el Contratista.

Más adelante y dentro del escenario contractual observamos el acta de inicio del contrato a folio 89 y por último encontramos el acta de terminación y liquidación por mutuo acuerdo del contrato de prestación de servicios No. 331 del 26 de Diciembre de 2019.

A folios 99-102 se encuentra ubicado el informe de supervisor en donde la Secretaria de Desarrollo y Bienestar Social del Municipio del Carmen de Apicala, deja la siguiente constancia:

*“De acuerdo a la cláusula Décima Segunda, el seguimiento administrativo y técnico que realiza la supervisión del contrato, se verificaron las actividades desarrolladas por el contratista durante el periodo del presente informe de supervisión y en atención a lo dispuesto en la cláusula Cuarta Quinta del Contrato. Valor y forma de pago; se realiza con la presente el pago mediante la Factura número 011 con los registros presentados a la entidad municipal. Se certifica que el contratista no presenta ningún pendiente relacionado con la prestación del servicio, dando así por terminada la ejecución del contrato 331 de 2019; por valor de \$22.700.000”*

Con el análisis de los documentos que se han mencionado con anterioridad, pretendemos edificar un argumento válido con respecto a la forma como se diseñó y adelanto el trámite que perfeccionó el contrato No. 331 del 26 de diciembre de 2019, cuyo objeto se circunscribe a **"CONTRATAR EL SUMINISTRO DE GALLINAS PONEDORAS E INSUMOS PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO PRODUCTIVO DIRIGIDO A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO, RESIDENTES EN EL MUNICIPIO DEL CARMEN DE APICALA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA"**, por un valor de VEINTIDOS MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS (22.700.000) M/CTE, teniendo en cuenta que la posición que se adopte con respecto al reproche o no reproche del escenario procesal se demostrara si se causó el hallazgo deprecado y colocado en conocimiento del órgano de control, a continuación se desarrollara dicho planteamiento:

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



## CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*Nótese en primer término que el desarrollo del contrato No. 331 del 26 de diciembre de 2019, obedeció precisamente a unas etapas que se han revisado y que no ofrecen ninguna duda con respecto al cumplimiento de la modalidad del contrato que se pretendía ejecutar, se agotaron los procedimientos propios de la contratación estatal, haciéndose necesario aterrizar el planteamiento del hallazgo en el sentido de que en dicho reproche administrativo se menciona que la necesidad que pretendía satisfacer la Administración Municipal del Carmen de Apicala – Tolima, era implementar un proyecto productivo de gallinas ponedoras, para mejorar las condiciones de vida de las víctimas de la violencia, y que efectivamente se realizó fue un contrato de suministro, se evidencia una inapropiada gestión de las personas intervinientes en el proceso precontractual al no haber realizado una adecuada etapa de planeación, como quiera que desconocieron que un "proyecto productivo de gallinas ponedoras", estaba prohibido establecer en lugares de habitación como apartamentos, bloques, urbanizaciones, al carecer del espacio necesario además de ser contrario a las exigencias sanitarias, por lo tanto, se evidencia la inconveniencia en la ejecución del proyecto, porque las gallinas fueron consumidas por los beneficiarios y los comederos y purina se desconoce su destinación final, evidenciando falta de planeación y desconocimiento de este principio al nominar un contrato cuyo objeto tiene el alcance de suministro para desarrollar actividades productivas de las personas que ostentan la calidad de víctimas, situación que conlleva a la desnaturalización del contrato de suministro y por ende quebranta el principio de planeación que orienta y regula la ejecución de los recursos públicos, generando con ello un presunto detrimento patrimonial estimado en \$22.700.000.00.*

***Ilustrada*** esta situación, encontramos sin lugar a dudas que no se configuró una falla que pudiera afectar a los beneficiarios del contrato o que indique que el suministro fue defectuoso o que los recursos desaparecieran, se les hubiese dado un destinación diferente o fueran empleados de manera irregular, sino que por el contrario se entregaron los elementos de forma satisfactoria y en el estado como se contrató, de tal suerte que no existe reparo sobre este particular, es decir que se encuentra plenamente demostrado el cumplimiento del objeto del contrato, sin que el hecho de no haberse contado con un permiso sanitario pueda desdibujar el verdadero objetivo que tenía el contrato de suministro, máxime cuando ya se contaba con antecedentes de esta clase de procesos contractuales adelantados precisamente en el Municipio del Carmen de Apicala, que sea de paso decirlo, no se encuentra prueba dentro del proceso que pueda ilustrar lo acontecido con los elementos proporcionados o queja con respecto a la contratación efectuada, máxime cuando observamos que la exigencia del permiso sanitario que se reprocha en el hallazgo no fue condición de la contratación, es decir que mal podría ahora crearse dicha exigencia.

*Ahora bien, reviste especial importancia el análisis del proceso contractual, puesto que no se podría enrostrar un detrimento fiscal cuando la administración Municipal no se sustrajo al deber legal de diligencia y cuidado en el momento en que edifico, adelantó y desarrollo el contrato No. 331 del 26 de diciembre de 2019, sin que pueda predicarse una pérdida de*

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*los dineros del estado, toda vez que los elementos contratados se entregaron de forma real y efectiva como consta en el informe de supervisión y en el acta de liquidación del contrato que se encuentra a folios 90 a 91, además que se encuentran dentro del proceso las actas de entrega de los elementos como se puede verificar a folios 103-202, la cual traemos a comentario para una mejor ilustración:*

**ACTA DE TERMINACION Y LIQUIDACION POR MUTUO ACUERDO DEL  
CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS  
No 331 DEL 26 DICIEMBRE DEL 2019.**

<b>OBJETO</b>	CONTRATAR EL SUMINISTRO DE GALLINAS PONEDORAS E INSUMOS PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO PRODUCTIVO DIRIGIDO A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO, RESIDENTES EN EL MUNICIPIO DEL CARMEN DE APICALA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
<b>CONTRATISTA</b>	NICOLAS ANDRES OSPINA MACETO
<b>IDENTIFICACIÓN:</b>	1.110.263.220 DE SUAREZ
<b>MODALIDAD</b>	MINIMA CUANTIA
<b>FECHA DE FIRMA DEL CONTRATO</b>	26 DICIEMBRE DEL 2019.
<b>VALOR DEL CONTRATO</b>	VEINTIDOS MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS (\$22.700.000) MONEDA LEGAL
<b>CDP</b>	CD1 201900951 -12 DICIEMBRE DEL 2019.
<b>PLAZO</b>	2 DIAS, CONTADOS A PARTIR DE LA SUSCRIPCION DEL ACTA DE INICIO
<b>SUPERVISOR</b>	SECRETARIA DE DESARROLLO Y BIENESTAR SOCIAL
<b>FECHA DE ACTA DE INICIO</b>	26 DICIEMBRE DE 2019
<b>FECHA DE TERMINACIÓN</b>	27 DICIEMBRE DE 2019
<b>DOMICILIO CONTRACTUAL</b>	MUNICIPIO DE CARMEN DE APICALA, TOLIMA

En la Alcaldía de Carmen de Apicalá, Tolima, se reunieron el Doctor **EMILIANO SALCEDO OSORIO**, identificado con cedula de ciudadanía N° 14.218.515 expedida en Ibagué, Tolima, en su calidad de Alcalde del municipio de Carmen de Apicalá, Tolima, cargo para el cual tomo posesión el día treinta (30) de diciembre de dos mil quince (2015), según consta en acta No.01/2015 de la Notaria Única de Melgar, Tolima, y el contratista **NICOLAS ANDRES OSPINA MACETO** identificado con la C.C 1.110.263.220 DE SUAREZ, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de ejecución establecidos en el contrato, elaboraron la presente acta que tiene como propósito la de liquidar por mutuo acuerdo el contrato de la referencia, atendiendo a las siguientes:

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

## CONSIDERACIONES

El día (26) de Diciembre de 2019, el MUNICIPIO DE CARMEN DE APICALÁ, TOLIMA, suscribió CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS N° 331 de 2019, y el contratista NICOLAS ANDRES OSPINA MACETO identificado con la C.C 1.110.263.220 DE SUAREZ, cuyo objeto corresponde, **CONTRATAR EL SUMINISTRO DE GALLINAS PONEDORAS E INSUMOS PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO PRODUCTIVO DIRIGIDO A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO, RESIDENTES EN EL MUNICIPIO DEL CARMEN DE APICALA DEPARTAMENTO DEL TOLIMA.** Cuyo valor del contrato ascendió a la suma VEINTI DOS MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS. (22.700.000) MONEDA LEGAL. Y el plazo de ejecución establecido inicial fue de Diez (2) DIAS, CONTADOS A PARTIR DE LA SUSCRIPCION DEL ACTA DE INICIO. Que tuvo como fecha de suscripción (26) DICIEMBRE DE 2019

Se encontró la respectiva documentación para el perfeccionamiento del contrato la disponibilidad, registró presupuestal, aprobación de las respectivas pólizas, la suscripción del acta de inicio y la acreditación del pago al sistema de seguridad social integral, los documentos que soportan la ejecución del contrato, verificados por el supervisor SECRETARIA DESARROLLO Y BIENESTAR SOCIAL, se evidenció que el contratista cumplió con el contrato.

El contrato se procede a liquidar de conformidad con la **CLAUSULA SEXTA- OBLIGACIONES CONTRACTUALES: A) OBLIGACIONES GENERALES.** 1. Cumplir con el objeto del presente contrato, con plena autonomía técnica y administrativa, y bajo su propia responsabilidad, lo cual conlleva que no existirá ningún tipo de subordinación, ni vínculo laboral alguno del contratista con el Municipio. 2. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato sean impartidos por el supervisor. 3. Cumplir con las especificaciones técnicas presentadas en la oferta. 4. Presentar los documentos dentro del plazo establecido en la invitación y cumplir con los requisitos de orden técnico, exigidos como condición previa e indispensable para iniciar el contrato. 5. Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales evitando dilaciones. 6. No acceder a peticiones o amenazas de quienes actúen por fuera de la Ley con el fin de hacer u omitir algún hecho. 7. Mantener reserva sobre la información que legalmente amerite este trato, que le sea suministrada para el desarrollo o con objeto del contrato. 8. Radicar las facturas o documento equivalente dentro de los plazos convenidos, según corresponda. 9. Acreditar que se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al sistema de seguridad social integral, así como los propios del Sena, ICBF y cajas de compensación Familiar, cuando corresponda. 10. Aceptar los procedimientos administrativos que determine el Municipio para la ejecución del contrato. 11. Responder por sus actuaciones y omisiones derivadas de la celebración del presente contrato y de la ejecución del mismo, de conformidad con lo establecido en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios. 12. El contratista debe mantener indemne al Contratante de cualquier reclamación

proveniente de terceros que tenga como causa sus actuaciones en el desarrollo y ejecución del contrato. 13. Constituir la garantía única en el evento que sea solicitada en el presente estudio previo y contrato celebrado. 14. Con la suscripción del contrato, el Contratista declara que no se encuentra incurso en ninguna de las causales de inhabilidad e incompatibilidad contempladas en el Artículo 127 de la Constitución Política de Colombia, en el Artículos 8° modificado por la ley 1474 de 2011, artículo 9° de la Ley 80 de 1993 y artículo 2 de la Ley 1474 de 2011 y que en caso de sobrevenir alguna actuará conforme a la Ley. 15. Reportar de manera inmediata al supervisor del contrato, sobre cualquier novedad, anomalía, eventualidad o irregularidad que pueda afectar la ejecución del contrato. 16. Las demás que en virtud del contrato

**Parágrafo:** El incumplimiento a Cualquiera de las obligaciones aquí consagradas, dará lugar al inicio de las acciones de que trata el ARTICULO 86 del Estatuto Anticorrupción, es decir, a la IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLATORIAS DE INCUMPLIMIENTO.

El balance económico del CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No. 331 de 2019 hasta la fecha es el siguiente:

DESCRIPCIÓN	VALORES	VALORES
Valor Inicial del contrato	\$22.700.000	
Pago Parcial N° 1 GG1 - 201901918 del 30/12/2019.		\$22.700.000
<b>TOTAL</b>		

Con la presente acta se da por terminado el contrato de Prestación de Servicios N° 331 del 26 DICIEMBRE de 2019, donde el plazo de ejecución expiro el (27) de Diciembre de 2019, el contratista cumplió las obligaciones del objeto contractual hasta esta fecha.

**Que en mérito de lo anterior las partes acuerdan:**

**CLAUSULA 1°:** LIQUIDAR el contrato de Prestación de Servicios N° 331 del 26 de Diciembre de 2019, que tiene por objeto CONTRATAR EL SUMINISTRO DE GALLINAS PONEDORAS E INSUMOS PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO PRODUCTIVO DIRIGIDO A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO, RESIDENTES EN EL MUNICIPIO DEL CARMEN DE APICALA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA.

**CLAUSULA 2°:** El contrato fue debidamente ejecutado como consta en el informe expediente y en el informe presentado por el supervisor SECRETARIA DESARROLLO Y BIENESTAR SOCIAL Por tal motivo lo precedente es terminar y liquidar el presente Contrato.

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

**CLAUSULA 3ª:** El contrato no se afectó en su equilibrio económico ni en su ecuación contractual, el valor del contrato ya se canceló en su totalidad al contratista.

**CLAUSULA 4ª:** El contratista **NICOLAS ANDRES OSPINA MACETO**

identificado con la C.C.1.110.263.220 DE SUAREZ en su calidad de Contratista, de manera expresa renuncia a cualquier reclamación en contra del Municipio del Carmen de Apicalá, Tolima.

**CLAUSULA 5ª:** Las partes dejan constancia de quedar a PAZ Y SALVO por todo concepto, la presente acta deberá publicarse en el SECOP, en los términos de Ley.

La presente acta se suscribe a los (27) días del mes de Diciembre de 2019.

POR EL MUNICIPIO.

  
EMILIANO SALCEDO OSORIO  
Alcalde Municipal

POR EL CONTRATISTA.

  
NICOLAS ANDRES OSPINA MACETO  
C.C. C1.110.263.220 DE SUAREZ

  
LUZ ELENA CORTES SIERRA  
Secretaría de Desarrollo y Bienestar social

Proyectó/ Marco Fernando García  
Revisó/ LUZ ELENA CORTES SIERRA

*Sumado a lo anterior, tenemos que dentro del proceso contractual se encuentran claramente definidas las entregas de las gallinas, del concentrado y de los comederos, con prueba documental que se encuentra dentro del proceso y que corresponden a las actas de entrega de los elementos como se puede verificar a folios 103-202, incluso afianzándonos en la propia mención que se hace en el hallazgo, lo que indica y corrobora la posición del órgano de control en el sentido de que con la contratación se cumplió con dos elementos e ingredientes que revisten una especial importancia, por una parte se realizó la entrega satisfactoria de lo contratado y en segundo lugar se entregó a sus verdaderos destinatarios y beneficiarios que fuera la población víctima de la violencia que habita en el Municipio del Carmen de Apicalá, con lo cual se deja plenamente demostrado que se actuó de manera diligente y cuidadosa y que por ello no es dado cuantificar un faltante cuando los elementos contratados no se extraviaron, se les cambio su destinación o pueda existir reproche con respecto al incumplimiento del contrato por parte del contratista, sino que obra plena prueba sobre su cumplimiento.*

*Así mismo, resulta importante traer como referencia el antecedente de la necesidad que originó la contratación, la cual surgió precisamente como lo advierten los referidos funcionarios en sus versiones libres, quienes al unísono mencionaron lo siguiente:*

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



## CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

" Para el mes de diciembre desde la misma mesa municipal de participación de víctimas, los representantes de esta población en el municipio, solicitaron en la reunión extraordinaria realizada el día seis (06) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), donde hicieron parte del personero municipal, el enlace de las víctimas y representantes de las víctimas del conflicto armado residentes en el municipio del Carmen de Apicalá Tolima que los recursos que no se han ejecutado durante la presente vigencia fiscal que ascienden a más de veintidós millones de pesos (\$22.000.000) se destinan al proyecto productivo de gallinas ponedoras, para darle a la mayor cantidad de familias que alcanzan un paquete de gallinas ponedoras, concentrado e insumos como un aporte a la seguridad alimentaria de las familias que componen la población vulnerable víctima del conflicto armado residentes en el municipio, dicha solicitud quedó en el acta número 004 de la reunión extraordinaria de la mesa municipal de participación de víctimas 2019, dando el debido proceso a la solicitud de las víctimas se socializó en el comité de justicia transicional para la dirección del PAT. Solicitud que también quedó plasmada en el acta del comité de justicia transicional de fecha 10 de diciembre de 2019. Donde hacen parte el alcalde Municipal, secretarios de despacho, personero municipal, inspección de policía, ICBF, y los representantes de las víctimas del conflicto del municipio del Carmen de Apicalá (estas actas se adjuntan al archivo enviado).

Y en cumplimiento a la constitución política señala en su artículo 2 como fines del estado: "Servir a la comunidad para promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. "De igual manera, el artículo 311 indica: "al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigna la constitución y las leyes".

.... ( )

En este orden de ideas, la Administración Municipal identificó la necesidad de promover programas encaminados a la preservación y mantenimiento del orden público, la participación y convivencia ciudadana, la ejecución de proyectos que tiendan a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable; de brindar apoyo y coordinar procesos de participación ciudadana para la convivencia, la paz y la seguridad; por lo que la administración municipal del municipio del Carmen de Apicalá, departamento del Tolima, busca llevar a cabo un proyecto avícola con las víctimas del conflicto armado, en aras de generar oportunidades y bienestar socioeconómico, como también de construir colectivamente una cultura ciudadana basada en la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible, principios y valores democráticos, éticos y estratégicos y respeto por los derechos humanos.

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



## CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*Es por ello que el Municipio de Carmen de Apicalá Tolima desarrolló este proyecto productivo "Gallinas Ponedoras" y de esta manera contribuyó a la atención y asistencia a los núcleos familiares de la población víctima de la violencia residentes en el Municipio, garantizando una generación de ingresos, supliendo con ello sus necesidades, generándoles con este capital semilla una posibilidad de mejorar sus hábitos alimenticios con la producción de huevos para el consumo de sus familias y en lo posible un ahorro y mejoramiento de la economía en los hogares de las víctimas del conflicto armado, para así llevar una vida digna".*

*De igual manera, debemos tener en cuenta que el cometido u objetivo de la contratación no puede perderse de vista, tanto así que dentro de las pruebas arrojadas al proceso se evidencia circunstancias propias que demuestran un pensamiento altruista por parte de la administración Municipal, quienes una vez se colocó en contexto la situación de la población víctima del conflicto armada en el Carmen de Apicala Tolima, se dispuso el acompañamiento de la personería Municipal, quien de manera categórica intervino e impulso esta contratación, intervención propia de sus obligaciones, pero que guarda una connotación adicional como lo es el de la protección de dicha población a través de una herramienta contractual que apoyo un mejor nivel de vida de las mencionadas víctimas, circunstancia que no podría ser objeto de reproche sino de encomio, razón por la cual no es de recibo continuar con esta investigación y en su lugar se ordenará el archivo de las diligencias, bajo el entendido de que no existe mérito para endilgar una responsabilidad sobre los hechos objeto de investigación, que tal como se ha probado, el desarrollo del contrato cumplió con el protocolo y salvaguardo los lineamientos propios del escenario contractual que se pretendía y se consolido el objetivo del beneficio a la población Victima del conflicto armado del Municipio del Carmen de Apicala.*

*Ahora bien, armonizando el estudio y análisis efectuado sobre la planeación echada de menos en el hallazgo en consonancia con la necesidad de la contratación, consideramos de manera categórica que no podría configurarse un hallazgo de naturaleza fiscal, bajo el entendido de que efectivamente si existió planeación para adelantar la contratación que terminó con la suscripción del contrato No. 331 del 26 de diciembre de 2019, prueba de ello la encontramos en las pruebas que hemos referenciado y que fueran allegadas por los vinculados, tanto así que dicha planeación inicio precisamente en una mesa de trabajo con los representantes de víctimas del conflicto armado, que contó con la participación incluso del personero Municipal, luego se verifica una implementación de estudio del mercado y análisis del sector, seguido por los estudios previos para concluir con la suscripción del contrato No. 331 del 26 de diciembre de 2019, lo que indica sin asomo de dudas, que efectivamente el escenario precontractual se cumplió en debida forma y que por ello no puede ahora endilgarse un juicio de reproche frente a los funcionarios que rodearon la contratación, en el caso particular con respecto al alcalde de la época y de la supervisora del contrato que ostentaba el cargo de Secretaria de Desarrollo y Bienestar Social.*

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

De igual manera, consideramos importante traer a comentario el acápite del hallazgo en donde se menciona que la actuación de la Alcaldía del Carmen de Apicala está en contravía de lo normado en la ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 3. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.”, sobre dicho particular no puede ser de recibo esta argumentación que no fuera soportada con base jurídica que pueda ser atendida por el órgano de control, esto es que no se allegó, ni se logró probar o restablecer por medio de prueba idónea, que se falta al deber legal indicado en el cuestionamiento, sino que por el contrario el desarrollo de la etapa precontractual, contractual se diseñó y cumplió a cabalidad, sin reparo alguno, tal y como se ha demostrado en derrotero que se viene desarrollando en esta decisión del archivo del proceso.

**Seguidamente**, debemos abordar los elementos propios de la Responsabilidad Fiscal, mencionando que son elementos constituidos de dicha acción los establecidos en el artículo 5º de la ley 610 de 2000, siendo necesario entrar en su estudio frente a lo probado en este proceso.

Para determinar la responsabilidad fiscal, se debe tener en cuenta lo aducido en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, sobre la responsabilidad fiscal y sus elementos integradores:

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

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

Así las cosas, **siendo el daño patrimonial al Estado, el elemento sobre el cual se fundamenta la responsabilidad fiscal**, se hace imperativo que sea probado dentro del proceso. En tal sentido la Ley 610 de 2000 en su artículo 23 establece: "**Prueba para responsabilizar**. El fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado”.

**De otra parte**, consideramos importante traer a comentario lo mencionado por la Corte Constitucional en sentencia C-340/07:

" **Art. 6.** Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, **uso indebido** o deterioro de los bienes o recursos públicos, **o a los intereses patrimoniales** del Estado, producida por una gestión

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, **inequitativa** e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

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

*Ha dicho esta Corporación que el fundamento jurídico de la responsabilidad patrimonial de los agentes frente al Estado no es otro que el de garantizar el patrimonio económico estatal, el cual debe ser objeto de protección integral con el propósito de lograr y asegurar la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, en los términos de lo estatuido por los artículos 2º y 209 de la Constitución Política.*

*La Corte, en las sentencias SU-620 de 1996, en vigencia de los correspondientes apartes de la Ley 42 de 1993, y C-619 de 2002, ya bajo el régimen de la Ley 610 de 2000, se refirió a las principales características del proceso de responsabilidad fiscal, en los siguientes términos:*

*a. La materia del proceso de responsabilidad fiscal es 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. Se trata de un proceso de naturaleza administrativa, a cargo de la Contraloría General de la República y las contralorías, departamentales y municipales.*

*b. La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de quienes están a cargo de la gestión fiscal, pero es, también, patrimonial, porque se orienta a obtener el resarcimiento del daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.*

*c. Como consecuencia de lo anterior, la responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio -ni penal, ni administrativo-, sino que su naturaleza es meramente reparatoria. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella.*

*Sobre este particular, la Corte, en la Sentencia C-661 de 2000, al referirse a la distinta naturaleza del daño en la responsabilidad disciplinaria y en la fiscal, puntualizó que mientras que el daño en la responsabilidad disciplinaria es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica, el daño en la responsabilidad fiscal es patrimonial. En consecuencia,*

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

señaló la Corte, "... el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio, pues busca garantizar la correcta marcha y el buen nombre de la cosa pública, por lo que juzga el comportamiento de los servidores públicos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública, al paso que "... el proceso fiscal tiene una finalidad resarcitoria, toda vez que 'el órgano fiscal vigila la administración y el manejo de los fondos o bienes públicos, para lo cual puede iniciar procesos fiscales en donde busca el resarcimiento por el detrimento patrimonial que una conducta o una omisión del servidor público o de un particular haya ocasionado al Estado.

Concluyó la Corte en esa Sentencia que, dadas las anotadas diferencias, el Legislador no puede atribuir a la Contraloría facultades que invadan la función disciplinaria asignada a otro órgano autónomo, en tanto que los órganos de control deben ejercer sus funciones separada y autónomamente (C.P., art. 113), conforme con la naturaleza jurídica de los poderes disciplinario y fiscal del Estado (C.P., art. 268, 277 y 278)." Puso de presente la Corporación que en el artículo 268 de la Carta está prevista la separación de las funciones disciplinarias y fiscales, y que conforme a esa norma, al contralor le corresponde establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal (Artículo 268-5), y promover ante las autoridades competentes las investigaciones penales o disciplinarias que quepan contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado (Artículo 268-8).

**d.** La responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo, porque para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa.

Ha puesto de presente la Corte que la Constitución no señala de manera expresa un criterio normativo de imputación de responsabilidad fiscal, entendiendo por tal una razón de justicia que permita atribuir el daño antijurídico a su autor y que, en consecuencia, la determinación de dicho criterio le corresponde al legislador, con base en el artículo 124 de la Carta, de acuerdo con el cual "La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva". Ha puntualizado la jurisprudencia constitucional, sin embargo, que, como se señaló por la Corporación en la Sentencia SU-620 de 1996, la responsabilidad fiscal es tan sólo 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", y que, por consiguiente, en el marco de la responsabilidad fiscal, el criterio normativo de imputación no puede ser mayor al establecido por la Constitución Política en el inciso 2º de su artículo 90 para el caso de la responsabilidad patrimonial de los agentes frente al Estado.

**e.** Finalmente, para determinar la responsabilidad que les asiste a los servidores públicos y a los particulares, por la mala administración o manejo de los dineros o bienes públicos a su cargo, las contralorías deben obrar con la observancia plena de las garantías propias del debido proceso.

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*En síntesis, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la responsabilidad fiscal tiene como principio o razón jurídica la protección del patrimonio económico del Estado; su finalidad no es sancionatoria, puesto que no se orienta a reprimir una conducta reprochable, sino eminentemente reparatoria, dado que pretende garantizar el patrimonio público frente al daño causado por la gestión fiscal irregular; está determinada por un criterio normativo de imputación subjetivo que se estructura con base en el dolo y la culpa grave, y parte del daño antijurídico sufrido por el Estado, la acción u omisión imputable al funcionario y el nexo de causalidad entre el daño y la actividad del agente. Finalmente, para determinar la responsabilidad fiscal deben respetarse las garantías sustanciales y procesales del debido proceso.*

*En cuanto a la expresión uso indebido contenida en la disposición demandada cabe formular al menos tres hipótesis sobre su alcance:*

*a. Uso indebido que genera lesión o detrimento en bienes o recursos públicos. En esta hipótesis el daño no está representado en el uso indebido per se, sino, precisamente, en el detrimento, disminución o pérdida de los bienes o los recursos públicos. Aquí cabrían algunos de los ejemplos presentados por los intervinientes en este proceso, como el referido al daño producido a una maquinaria del Estado como consecuencia de su utilización en una forma proscrita por los manuales de uso, o eventos no tan fáciles, como podría ser el uso improductivo de recursos públicos, caso en el cual el daño no se da por la mera conducta indebida, sino por el detrimento que la indebida aplicación de los recursos produce en el patrimonio. Los bienes o los recursos dejan de ser útiles, esa pérdida de utilidad es un detrimento patrimonial susceptible de generar responsabilidad fiscal. A título ilustrativo podría señalarse que, si bien la jurisprudencia de la justicia ordinaria penal ha precisado que la exigencia de que el uso se realice en forma indebida comporta la necesidad de que este elemento normativo del tipo sea objeto de una especial valoración cultural de connotaciones extrajurídicas, podría configurarse una hipótesis de responsabilidad fiscal y eventualmente disciplinaria y penal en el evento de un funcionario que, sistemáticamente acudiese a su lugar de trabajo en horario no laboral con el propósito de realizar extensas llamadas al exterior. En ese caso es claro que la conducta genera un costo y que el objeto de la responsabilidad fiscal es la afectación que ese costo produce en el patrimonio público, y no la mera conducta indebida de usar los bienes del Estado para un fin distinto del propio del servicio público, conducta que daría lugar a que las autoridades competentes establecieran las correspondientes responsabilidades disciplinaria y penal.*

*b. El uso indebido puede no generar un detrimento apreciable o significativo en los bienes o los recursos públicos, pero sí puede traer consigo un aprovechamiento patrimonial para el agente que usa indebidamente los bienes o los recursos del Estado. En esta hipótesis cabría decir que, en estricto sentido, el daño está en el detrimento en los intereses patrimoniales del Estado que se deriva de su aprovechamiento indebido por terceros. No en el uso per se, sino en el aprovechamiento indebido. Tal sería, por ejemplo, el caso del*

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



## CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*uso sistemático y manifiestamente abusivo de recursos adquiridos a un costo fijo por el Estado, como los servicios de telefonía móvil celular o de acceso a Internet. En una hipótesis tal, el uso intensivo del acceso a Internet, para fines no laborales, en horarios distintos de la jornada de trabajo, no generaría un costo visible para el Estado, pero si un aprovechamiento susceptible de ser cuantificado, para el agente.*

*c. Finalmente, el uso indebido puede darse en situaciones que, ni generen un detrimento apreciable en los bienes o en los recursos del Estado, ni produzcan una afectación de sus intereses patrimoniales por el aprovechamiento indebido de tales bienes o recursos. Tal sería el caso cuando se destinan recursos del Estado a fines oficiales distintos de aquel para el que estaban presupuestados, o cuando el uso indebido consiste en una mera infracción de reglamentos, órdenes o directivas, pero sin lesión ni aprovechamiento privado de los recursos públicos. En estos casos, puede existir responsabilidad penal o disciplinaria, pero no responsabilidad fiscal, por ausencia de daño.*

*Es claro que en la primera hipótesis, hay un daño susceptible de ser cuantificado, atribuible al detrimento de los bienes, o a la pérdida de utilidad, o al valor de los recursos inutilizados o enterrados en obras improductivas, etc. También sería cuantificable la afectación del patrimonio público que se deriva del aprovechamiento indebido de bienes o recursos del Estado. Cabría establecer, en ciertas hipótesis, que hay un detrimento patrimonial cuando el valor generado por el uso indebido de los bienes del Estado no entra a su patrimonio sino que permanece en el de un tercero.*

*Pero es claro, también, que en esas hipótesis la afectación de los intereses patrimoniales del Estado no se produce por el uso indebido per se, sino que sería necesario acreditar, además, el detrimento de los bienes y recursos o, eventualmente, su aprovechamiento indebido, o, en general, la afectación de los intereses patrimoniales del Estado, eventos en los cuales serían éstos -detrimento, aprovechamiento indebido o afectación- y no aquel -uso indebido- los elementos constitutivos del daño y la fuente de la responsabilidad fiscal, y el uso indebido, una modalidad de la conducta dolosa o culposa que da lugar a la responsabilidad.*

*Al incluir la norma demandada el concepto de uso indebido como categoría autónoma representativa de la lesión al patrimonio público, paralela a otras expresiones de daño como menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro, desnaturaliza el concepto de daño, con implicaciones no sólo desde el punto de vista de la técnica legislativa -lo cual no es objeto del control de constitucionalidad- sino desde la perspectiva de su conformidad con la Constitución, puesto que, ciertamente, como se señala en la demanda, se afecta la posibilidad de desvirtuar la responsabilidad fiscal acreditando la ausencia de daño, con lo cual el juicio fiscal se tornaría en sancionatorio, porque la condena no tendría efecto reparatorio o resarcitorio, sino meramente punitivo, lo cual implicaría, a su vez, atribuir a las contralorías una competencia para investigar conductas indebidas e imponer*

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*las correspondientes sanciones, lo cual, como lo ha señalado esta corporación, no puede hacer el legislador, puesto que no está a su alcance, más allá de la distribución de competencias realizada por la Constitución, atribuir a las contralorías el ejercicio de un control disciplinario que de acuerdo con la Carta corresponde a otros órganos.*

*Con base en las anteriores consideraciones, la Corte habrá de declarar la inexecutable de la expresión "uso indebido" contenida en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, sin que, por otra parte, ello implique que no se pueda derivar responsabilidad fiscal por el uso indebido de los bienes o recursos del Estado, porque, en la medida en que de tal uso se derive un daño al patrimonio del Estado, entendido como la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del Estado, producida en los términos de la Ley 610 de 2000, el agente será fiscalmente responsable".*

**Contextualizados** *estos elementos, debemos advertir desde ya, que no existe prueba dentro del proceso de donde se pueda edificar la responsabilidad que exige nuestra normatividad en esta clase de procesos, de tal suerte que ante la presencia de bastante material probatorio en donde se funda que efectivamente se contó con la planeación necesaria para llevar a cabo el contrato No. 331 del 26 de diciembre de 2019, con su efectivo cumplimiento y con la bondad del suministro de los elementos a que se refería el mismo a favor de la comunidad víctima del conflicto armado, sin que exista reparo alguno sobre su cumplimiento y beneficiarios, no queda otra posibilidad que proceder al archivo del proceso, atendiendo además al hecho de que el hallazgo que es objeto de este trámite, no contiene una posición robustecida en pruebas que indiquen lo contrario.*

*Continuamos mencionando, con relación al análisis de los elementos de la responsabilidad fiscal con respecto al caso en concreto, que resulta imperioso dejar de presente que la conducta gravemente culposa se analiza como aquella omisión a la mínima gestión que desde el deber funcional de quien está implicado debe realizar. No obstante, en el presente caso no se logró probar de manera satisfactoria la existencia de una indebida planeación para la consecución del contrato No. 331 del 26 de diciembre de 2019, es decir, que a pesar de haberse efectuado un estudio inicial por parte del equipo auditor, lo cierto es que el aporte probatorio allegado al proceso indica aspectos totalmente superados, estando lejos de aprobar una teoría contraria, insistiendo por supuesto, en el hecho de que los supuestos definidos en el hallazgo no fueron probados.*

*En vista de lo anterior y teniendo en cuenta que el proceso de responsabilidad fiscal, se adelanta con el fin de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen en forma dolosa o gravemente culposa un daño patrimonial al Estado, conforme a lo dispuesto en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011. El objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento completo, pleno o integral del daño real cierto en tanto haya sido ocasionado al patrimonio público, y en todo caso en ejercicio de gestión fiscal.*

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



## CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*De igual manera, cobra bastante relevancia la teoría del cumplimiento del contrato, puesto que bajo este escenario se movió la voluntad de la administración Municipal, quedando efectivamente claro y con base en material probatorio arrojado al proceso, que el contrato No. 331 del 26 de diciembre de 2019 se cumplió bajo los principios indicados en la Ley 80 de 1.993, Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015, verificándose que la inversión no se perdió, que se encuentra físicamente probado que los recursos fueron invertidos y con ello se benefició a la comunidad y lo que es más los recursos se aseguraron desde el momento mismo en que se creó la necesidad, sin que podamos construir un juicio de reproche frente al caso examinado, habida consideración de que el cumplimiento del acto contractual trae consigo la garantía de que el presupuesto destinado para el contrato se cuidó e invirtió de manera satisfactoria.*

*Ahora bien, la ley ha dispuesto que durante el proceso fiscal, es posible el archivo del proceso si se acreditan unas causales que el legislador ha prescrito en el artículo 47 de la Ley 610 así:*

*ARTÍCULO 47. AUTO DE ARCHIVO. Habrá lugar a proferir auto de archivo **cuando se pruebe que el hecho no existió**, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de la gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma. (Subraya y negrita fuera de texto).*

*Según el precepto anterior, habrá lugar a proferir Auto de Archivo cuando se acredite alguna de las causales señaladas en la anterior disposición, dentro de las cuales destacamos que el hecho no representa una culpa grave que puede avizorar un juicio de Responsabilidad.*

*De otra parte, el artículo 48 de la misma ley expresa que el funcionario competente proferirá Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal cuando: 1) Esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados; 2) Estén acreditados los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.*

*Una interpretación armónica de los artículos 47 y 48 de la Ley 610 de 2000 permite concluir, que si una vez adelantada la labor investigativa por el Ente de control, se constata que no existen los medios probatorios que acrediten todos los elementos de la responsabilidad fiscal, no queda otra alternativa que archivar el proceso a favor de los investigados.*

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*En la medida en que esté probada alguna de las causales de que trata el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, es obligatorio reconocer esa circunstancia a favor del investigado y archivar el proceso. Es decir, si se encuentra que al menos uno de los elementos de la responsabilidad fiscal es inexistente, se debe archivar el proceso conforme a lo dispuesto en la Ley 610 de 2000.*

*De igual manera, resulta importante hacer referencia al hecho de que dentro del proceso que es objeto de estudio y habida consideración de que la suerte de lo accesorio sigue la suerte de lo principal, habrá de desvincularse por sustracción de materia al tercero civilmente responsable.*

*Así las cosas, no estarían dadas las condiciones para imputar responsabilidad fiscal por parte de esta Dirección; en el entendido que no se reúnen los presupuestos legales para proferir Auto de Imputación, según las indicaciones del artículo 48 de la Ley 610 de 2000.*

**En síntesis**, se considera procedente archivar las presentes diligencias, porque del material probatorio allegado se puede inferir el cumplimiento efectivo del contrato No. No. 331 del 26 de diciembre de 2019, que ocupan nuestra atención, siendo procedente para el despacho determinar el archivo del presente proceso.

*Así las cosas en el presente caso no hay certeza sobre la ocurrencia del daño, bajo los parámetros indicados en el artículo 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, en concordancia con el artículo 47 Ibídem. "*

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CONSULTA**

Previo a abordar el análisis del proceso de responsabilidad fiscal **No. 112-070-2022**, considera pertinente el Despacho del Contralor Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima, traer a colación los fundamentos jurisprudenciales y legales del grado de consulta, a saber:

De conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 610 del 2000, el grado de consulta procede en los siguientes casos:

**"ARTÍCULO 18. GRADO DE CONSULTA.** *Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.*

*Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.*

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso."*

Bajo este contexto, la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el fenómeno jurídico del grado de consulta, mediante Sentencia C-055 de 1993, M.P José Gregorio Hernández Galindo, en los siguientes términos:

*"La consulta es un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud por ninguna de las partes comprometidas en el proceso y, en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivo de interés público o con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trata.*

*De otro lado, en cuanto a la consulta ya establecida y regulada en un determinado ordenamiento legal, no tiene sentido que su procedencia se relacione con la "reformatio in pejus" ya que, según lo dicho, este nivel de decisión jurisdiccional no equivale al recurso de apelación y, por ende no tiene lugar respecto de ella la garantía que especifica y únicamente busca favorecer al apelante único.*

*La consulta "busca evitar que se profieran decisiones violatorias no solo de derechos fundamentales sino de cualquier otro precepto constitucional o legal, en detrimento del procesado o de la sociedad.*

*El propósito de la consulta es lograr que se dicten decisiones justas. Y la justicia es fin esencial del derecho"*

De igual forma, en el Auto de Archivo del proceso de responsabilidad fiscal No. 002 de fecha trece (13) de marzo de 2026 se procedió a archivar la acción fiscal frente a los investigados. En el mencionado auto de archivo se trajo a colación lo consagrado en el Artículo 47 de la ley 610 de 2000 que establece:

***"AUTO DE ARCHIVO. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma".***

En ese mismo sentido, el objeto del proceso de responsabilidad fiscal, es establecer la materialidad del hecho y la irregularidad del mismo, elementos que, al ser demostrados mediante los medios probatorios allegados al proceso, se puede concluir quien o quienes fueron autores, de la ilicitud de la conducta, su culpabilidad y por lo mismo el grado de responsabilidad, aspectos que surgen de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodean el hecho y la conducta mostrada por el causante.

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



## CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Así las cosas, para tasar los anteriores objetivos, es necesario que el funcionario sustanciador aprecie y valore todas y cada una de las pruebas legalmente aportadas al proceso, evaluación que se hizo a través del principio de la sana crítica, es decir, apoyado en la lógica, la equidad, la ciencia y la experiencia.

El inicio de las actuaciones fiscales obedeció al Hallazgo Fiscal No. 033-142 del 26 de diciembre de 2022, remitido por la Dirección Técnica de Participación Ciudadana mediante memorando CDT-RM-2022-0005170, dentro del cual se estableció como presunto detrimento patrimonial la suma de \$22.700.000,00. Dicho valor corresponde a la ejecución del Contrato de Suministro No. 331 de 2019, cuyo objeto era "Contratar el suministro de gallinas e insumos para el desarrollo del proyecto productivo dirigido a la población víctima del conflicto armado, residente en el municipio del Carmen de Apicalá". El hallazgo cuestionaba la falta de planeación y el desconocimiento de requisitos sanitarios para la cría de animales en el casco urbano.

En consecuencia, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal adelantó las etapas procesales correspondientes, dentro de las cuales se destaca el Auto de Apertura No. 030 del 23 de mayo de 2022 y el Auto de Pruebas respectivo. Dentro del expediente radicado No. 112-070-2022, se vinculó como presuntos responsables fiscales al señor **EMILIANO SALCEDO OSORIO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 14.218.515, en su condición de Alcalde Municipal del Carmen de Apicalá – Tolima para el periodo 2016 – 2019, y a la señora **LUZ ELENA CORTÉS SIERRA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 65.822.725, en su calidad de Secretaria de Desarrollo y Bienestar Social y supervisora del contrato.

De igual forma, se vinculó como tercero civilmente responsable, en calidad de garante, a la compañía aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, con ocasión de la Póliza de Manejo Oficial No. 25-42-101003782 expedida el 29 de abril de 2019, con vigencia del 30 de abril de 2019 al 30 de abril de 2020 y un valor asegurado de \$30.000.000,00.

Posteriormente, se surtieron las actuaciones procesales y se recibieron las versiones libres y espontáneas de los señores **EMILIANO SALCEDO OSORIO** y **LUZ ELENA CORTÉS SIERRA**. Además, reposan en el expediente pruebas documentales consistentes en el Estudio de Mercado y Análisis del Sector, los Estudios Previos del Contrato No. 331 de 2019, el contrato mismo, el Informe de Supervisión de fecha 26 de diciembre de 2019, el Acta de Liquidación por mutuo acuerdo, y actas de reuniones de la Mesa Municipal de Participación de Víctimas y del Comité de Justicia Transicional.

Del análisis conjunto y armónico del acervo probatorio, se estableció que no se configuró un daño patrimonial, toda vez que se demostró la entrega real y efectiva de los elementos contratados (gallinas, concentrado y comederos) a sus verdaderos destinatarios. Se evidenció que la administración actuó de manera diligente y que sí existió una etapa de planeación que incluyó mesas de trabajo con los representantes de las víctimas y el acompañamiento de la Personería Municipal. Por tanto, al no existir certeza del daño ni

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

acreditarse una conducta dolosa o gravemente culposa, se determinó que no había mérito para endilgar responsabilidad fiscal, procediendo al archivo de las diligencias.

Es importante señalar que, 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 5, determina que la responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

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

El elemento más relevante es el daño, en consecuencia, no hay responsabilidad fiscal sin daño, y éste debe ser atribuido a título de dolo o culpa grave, debiendo existir una relación de causalidad entre la conducta y el hecho generador del daño.

De modo que, el objeto de la Responsabilidad Fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal, es decir, en este se establece claramente que un determinado servidor público o particular debe responder por las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público.

El daño patrimonial se encuentra igualmente definido en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, señalando:

*"Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

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

Ahora bien, en el CONCEPTO 80112 EE15354, expedido por la Contraloría General de la República, de fecha, 13 de marzo de 2006, Referente al daño patrimonial al Estado, se señala que:

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

“El daño patrimonial al Estado, como su nombre lo indica, es un fenómeno de carácter estrictamente pecuniario o económico; consiste en la pérdida de recursos por parte del Estado. Es el empobrecimiento del erario. De esta forma, dentro de la tipología de los perjuicios podemos establecer que el daño patrimonial al Estado es un perjuicio material - quedando excluida la posibilidad de que exista un perjuicio inmaterial -

Dicho daño puede ser ocasionado por los servidores públicos o los particulares que causen un daño o una lesión a los bienes y recursos públicos en forma directa, o contribuyendo a su realización.

Al respecto, el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, contempla lo siguiente: *"Auto de archivo. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma"*

En este orden de ideas, es importante precisar que en lo atinente al material probatorio que reposa en el expediente, así como a las versiones libres y espontáneas rendidas dentro del trámite procesal, y a la valoración efectuada por el despacho en el **Auto de Archivo No. 002 del 13 de marzo de 2026**, se advierte que el análisis integral de las pruebas se realizó conforme a las reglas de la sana crítica, en armonía con los principios de objetividad, razonabilidad y presunción de buena fe.

En cuanto a la versión libre y espontánea rendida por los investigados **EMILIANO SALCEDO OSORIO** y **LUZ ELENA CORTÉS SIERRA**, se observa que estos expusieron de manera coherente y soportada documentalmente que la contratación (Contrato No. 331 de 2019) surgió de una necesidad real solicitada por la propia Mesa Municipal de Participación de Víctimas en reunión del 6 de diciembre de 2019. Manifestaron que la administración actuó de buena fe, buscando mejorar las condiciones de vida y la seguridad alimentaria de la población vulnerable, y que los elementos (gallinas, concentrado y comederos) fueron efectivamente entregados a sus beneficiarios, cumpliendo así con el objetivo del programa y los fines esenciales del Estado.

Dicha versión no fue desvirtuada por elemento probatorio alguno dentro del expediente; por el contrario, encontró respaldo en los documentos administrativos allegados al proceso, tales como las actas de la mesa de víctimas, el informe de supervisión y las actas de entrega de los elementos, los cuales confirman el cumplimiento del objeto contractual.

Por su parte, el despacho en el **Auto de Archivo No. 002 de 2026** efectuó una valoración razonada del acervo probatorio, destacando que la responsabilidad fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, exige la concurrencia de una conducta dolosa o culposa, un daño patrimonial cierto y un nexo causal entre ambos elementos, los cuales no se lograron estructurar en el presente caso.

En particular, se precisó que si bien el hallazgo inicial cuestionaba la falta de planeación y de permisos sanitarios, se demostró que sí existió una etapa de planeación que incluyó

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

estudios de mercado, análisis del sector y estudios previos. Al haberse probado la entrega real y efectiva de los bienes a los destinatarios, no se configuró un daño patrimonial al erario, elemento que, según el artículo 23 de la Ley 610 de 2000, requiere de "certeza" para responsabilizar. Por el contrario, el despacho resaltó que la administración actuó de manera diligente y que el contrato cumplió con su objetivo de beneficio social.

Por último, conforme al artículo 18 de la Ley 610 de 2000: "*Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiera estado representado por un apoderado de oficio...*".

En este orden de ideas, de la apreciación conjunta y armónica de las pruebas documentales, de las versiones libres de los investigados y de las consideraciones jurídicas efectuadas por el despacho de primera instancia, se concluye que no se encuentra acreditado el elemento objetivo del daño ni el elemento subjetivo de la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible al señor **EMILIANO SALCEDO OSORIO** y a la señora **LUZ ELENA CORTÉS SIERRA**.

Por lo anterior, resulta jurídicamente acertada y debidamente fundamentada la decisión de archivar el proceso de responsabilidad fiscal radicado **No. 112-070-2022**, al no cumplirse los presupuestos legales para proferir imputación, razón por la cual se impone su confirmación en sede de grado de consulta.

Es importante resaltar que se garantizó el debido proceso y el derecho a la defensa de los vinculados, conforme a las notificaciones surtidas en derecho. Sobre el particular, se precisa que las pruebas fueron apreciadas integralmente de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, como lo estipula el **artículo 26 de la Ley 610 de 2000**. Se confirma la decisión al evidenciarse que la administración no se sustrajo al deber de diligencia, que los bienes fueron entregados satisfactoriamente y que no existió detrimento al patrimonio público.

En consecuencia, se confirmará la decisión adoptada en el **Auto de Archivo 002 de 2026**, proferido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-070-2022.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el Despacho del Contralor Auxiliar de la Contraloría Departamental del Tolima,

## **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión proferida por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal en el Auto de Archivo No. 002 del trece (13) de marzo de 2026, adelantado ante la **ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL CARMEN DE APICALÁ – TOLIMA**, por medio del cual se declaró la inexistencia de daño patrimonial al Estado, circunstancia que conllevó al archivo de la acción fiscal dentro del Proceso de

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Responsabilidad Fiscal No. 112-070-2022, a favor del señor **EMILIANO SALCEDO OSORIO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14.218.515, en su condición de Alcalde Municipal para la época de los hechos, periodo 2016-2019, y de la **señora LUZ ELENA CORTÉS SIERRA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 65.822.725, en su calidad de Secretaria de Desarrollo y Bienestar Social y supervisora del contrato.

Igualmente, se **DESVINCULA** del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-070-2022, como Tercero Civilmente Responsable, a la Compañía de Seguros **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, identificada con NIT No. 860.009.575-6.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, por las razones expuestas en el presente proveído.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** En el evento que con posterioridad a la presente decisión aparecieran nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo frente a quienes se archiva la acción fiscal o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenará la reapertura de la actuación fiscal, de conformidad con el artículo 17 de la ley 610 de 2000.

**ARTÍCULO TERCERO: Notificar** por ESTADO el contenido de la presente providencia, de conformidad con el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, al señor **EMILIANO SALCEDO OSORIO**, a la señora **LUZ ELENA CORTÉS SIERRA**, así como a la Compañía **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

**ARTÍCULO CUARTO:** En firme y ejecutoriado el presente auto, por intermedio de la Secretaría General y Común de la Contraloría Departamental del Tolima, devuélvase el expediente, a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal para lo correspondiente.

**ARTÍCULO QUINTO:** Contra el presente auto no procede recurso alguno.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JUAN PABLO SALAZAR MACHURI**  
Contralor Auxiliar

Proyectó: David Rodríguez  
Abogado Contratista

[ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co](mailto:ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co) [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, 7 piso

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1