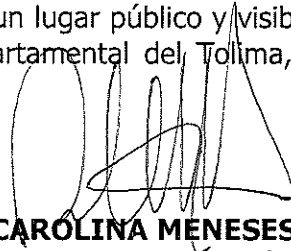
 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la excelencia del control</i>	REGISTRO NOTIFICACION POR ESTADO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: GE – Gestión de Enlace	Código: RGE-25	Versión: 02

SECRETARIA GENERAL
NOTIFICACION POR ESTADO

CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN	
TIPO DE PROCESO	Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal
ENTIDAD AFECTADA	ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE ANZOATEGUI TOLIMA
IDENTIFICACION PROCESO	112-124-2024,
PERSONAS A NOTIFICAR	CARLOS HUGO SALINAS RUIZ , identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.842.989 Y OTROS , así como a las compañías de Seguros SURAMERICANA DE SEGUROS S.A. y LA PREVISORA S.A. y/o a través de sus apoderados
TIPO DE AUTO	AUTO GRADO DE CONSULTA
FECHA DEL AUTO	05 DE FEBRERO DE 2026
RECURSOS QUE PROCEDEN	NO PROCEDE RECURSO ALGUNO

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 febrero de 2026**.



DIANA CAROLINA MENESES ESCOBAR
Secretaria 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 febrero 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 ·

259

AUTO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA

Ibagué, Tolima, 05 de febrero de 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 DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 044**, del 23 de diciembre de 2025 dentro del PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON RADICADO N° **112-124-2024**, adelantado ante el Municipio de Anzoátegui 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 044, de fecha 23 de diciembre de 2025, 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. 112-124-2024**.

II. HECHOS QUE ORIGINARON LA INVESTIGACIÓN

Origina el proceso de responsabilidad fiscal el memorando CDT-RM-2024-000004602 de fecha 17 de diciembre de 2024, la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente de la Contraloría Departamental del Tolima, corrió traslado a esta Dirección, el Hallazgo Fiscal No. 109 de fecha 17 de diciembre de 2024, derivado de una Auditoría practicada a la Administración de Anzoátegui Tolima, Hallazgo a través del cual se precisa lo siguiente:

"Se pudo evidenciar que el municipio de Anzoátegui suscribió acuerdo de pago número 018 del 30 de junio de 2022, en la que se promete a pagar el valor de \$237.209.601, por parte del municipio de Anzoátegui a CORTOLIMA.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Como resultado del acuerdo de pago descrito anteriormente el municipio de Anzoátegui, procedió a realizar los pagos con ocasión de darle cumplimiento al precitado acuerdo tal y como se evidencia en la siguiente relación así:

ACUERDO	FECHA DE PAGO	NRO COMPROBANTEGIRO PRESUPUESTAL	BANCO	VALOR
018	18-08-2023	2023001235	BANCO AGRARIO	\$24.000.000
018	05-10-2023	2023001504	BANCO AGRARIO	4.536.374
018	24-11-2023	2023001842	BANCO AGRARIO	4.536.374
018	30-11-2023	2023001882	BANCO AGRARIO	4.536.374
018	30-11-2023	2023001885	BANCO AGRARIO	4.536.374
TOTAL				\$42.145.496

De lo anteriormente expuesto y frente a la liquidación del acuerdo de pago se liquida las obligaciones así:

LLAVE	EXPEDIENTE	CONCEPTO	CAPITAL	INTERESES	TOTAL
9477	2357	OBLIGACION CONTRACTUAL	114.594.021	122.615.580	237.209.601

Se puede evidenciar que del total facturado y que asciende a \$237.209.601, por concepto de capital se determinó valor de \$114.594.021 a la fecha de este acuerdo, se podría inferir que asciende a un 48.3% del total de la deuda pactada en el acuerdo y del total de intereses que asciende a \$122.615.580, se podría deducir que corresponde al 51.7% del total de la deuda; así las cosas del total pagado a la fecha con ocasión del acuerdo descrito en los párrafos precedentes y que asciende a \$42.145.496 se puede deducir un presunto detrimento al patrimonio en cuantía de \$21.789.221, valor que resulta de aplicarle al total pagado el 51.7%".

IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

1. Identificación de la ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

Nombre: Administración Municipal de Anzoátegui Tolima

Nit: 890702018

Representante legal: **FERNEY PAVON BELTRAN**

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



269

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

IDENTIFICACIÓN DE LOS PRESUNTO RESPONSABLES FISCALES

2. Identificación de los Presuntos Responsables Fiscales

Nombre: **CARLOS HUGO SALINAS RUIZ**

Cédula de Ciudadanía: No. 5.842.989

En calidad de: Alcalde Municipal 2020-2023

III. MEDIOS DE PRUEBA Y ACTUACIONES PROCESALES

El proceso de responsabilidad fiscal se fundamentó en el siguiente material probatorio:

- Auto de asignación No. 028 del 22 de enero de 2025, folio 1.
- Memorando No. CDT-RM-2024-000004602 de fecha 17 de diciembre de 2024, folio 2
- Hallazgo fiscal No. 109 del 17 de diciembre de 2024, folios 3 al 14.
- Cd, que contiene los soportes del hallazgo fiscal 109-2024, folio 15.
 - Soportes del Jefe de Desarrollo Agropecuario (acta de posesión, certificación, hoja de vida)
 - Soportes del Alcalde Municipal (acta de posesión, certificación de tiempo, hoja de vida única)
 - Certificación de cuantías
 - Soporte de pólizas
 - Proceso CORTOLIMA
 - Informe final de auditoria
 - Hallazgo fiscal 109-2024
 - Controversia
- Acuerdo No. 018 del 30 de junio de 2022, folios 18-19
- Giros producto del Acuerdo 018 de 2022, folios 20-25
- Estudio e informe de antecedente, folios 26-28
- Solicitud de información, folio 34.
- Respuesta de la información por parte de la Administración Municipal, folios 37-42.
- Auto de pruebas No. 025 del 6 de mayo de 2025, folios 43-45
- Solicitud de información ante CORTOLIMA, folio 47
- Oficio de respuesta CDT-RE-2025-000002248 del 21 de mayo de 2025, folios 50-53
- Resolución No. 5094 del 21 de noviembre de 2011, por medio del cual se adopta el acta de liquidación unilateral del contrato interadministrativo 041-2010, folios 54-57
- Acto administrativo del Juzgado Administrativo oral del circuito del 14 de junio de 2018, sobre controversias contractuales, folios 58-70
- Resolución 5641 del 23 de septiembre de 2022 por medio de la cual se resuelve de fondo un proceso sancionatorio y se adopta otras medidas, folios 71-76

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

- Comunicación del auto de apertura a la Alcaldía y las Compañías Aseguradoras, folios 89-94, 87-98
- Citación para notificar el auto de apertura a Carlos Hugo Salinas Ruiz, folios 95-96
- Notificación por AVISO del Auto de Apertura a Carlos Hugo Salinas Ruiz, folios 99-100.
- Soportes de la Compañía Aseguradora SURAMERICANA DE SEGUROS SA, folios 101-114, 147-157
- Respuesta de la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA", folios 115-120.
- Notificación por Pagina web a Carlos Hugo Salinas Ruiz, folios 123-124
- Soportes de la Compañía Aseguradora La Previsora SA, folios 128-140
- Soportes del apoderado de CARLOS HUGO SALINAS RUIZ, folios 164-165
- Envío de soportes del proceso a los apoderados de CARLOS HUGO SALINAS RUIZ y al apoderado de la Compañía Aseguradora SURAMERICANA DE SEGUROS SA, folios 172-175
- Soportes de la versión libre y espontánea de CARLOS HUGO SALINAS RUIZ, FOLIOS 198-224

ACTUACIONES PROCESALES

- Auto de apertura de Indagación Preliminar 002 del 30 de enero de 2025, folios 29-32.
- Auto de Cierre de Indagación Preliminar, folios 77-79
- Auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal No. 022 del 5 de junio de 2025, folios 80-86
- Auto No. 029 del 30 de julio de 2025, por medio del cual se reconoce personería jurídica al apoderado de la Compañía Aseguradora La Previsora SA, folios 141, 144
- Auto No. 039 del 24 de noviembre de 2025, por medio del cual se reconoce personería jurídica al Apoderado de la Compañía Aseguradora SURAMERICANA DE SEGUROS SA, folios 158-, 161
- Auto No. 040 del 28 de noviembre de 2025, por medio del cual se reconoce personería Jurídica al Apoderado de CARLOS HUGO SALINAS RUIZ, folios 166, 169
- Versión libre y espontánea de CARLOS HUGO SALINAS RUIZ, folios 187-197.
- Auto de archivo de proceso de responsabilidad fiscal No.044 del 23 de diciembre de 2025. Folios 225-250

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. 044 de fecha veintitrés (23) de diciembre de dos mil veinticinco (2025), mediante el cual se declaró probada la causal de caducidad de la acción fiscal, así como la inexistencia de conducta dolosa o gravemente culposa y la ausencia de nexo causal que permitieran estructurar

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

- La Contraloría del ciudadano -

responsabilidad fiscal, lo cual conllevó al archivo de la acción fiscal adelantada dentro del expediente radicado No. 112-124-2024, a favor del señor **CARLOS HUGO SALINAS RUIZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.842.989, quien para la época de los hechos se desempeñó como Alcalde Municipal de Anzoátegui – Tolima, periodo 2020 – 2023, al no encontrarse mérito para imputarle responsabilidad fiscal por los hechos investigados.

Igualmente, se dispuso la desvinculación como terceros civilmente responsables dentro del referido proceso de responsabilidad fiscal de las siguientes compañías aseguradoras:

- **SURAMERICANA DE SEGUROS SA**, identificada con el NIT. No, 890.903.407-9, Póliza Global de Manejo No. 0031503, expedidas el 27 de julio de 2020; 30 de julio de 2021 y el 28 de marzo de 2022, con Vigencia del 17 de julio de 2020 al 17 de julio de 2021; 17 de julio de 2021 al 27 de marzo de 2022 y 27 de marzo de 2022 al 27 de marzo de 2023, con Valor Asegurado de \$20.000.000,00.
- **LA PREVISORA SA**, identificada con el NIT. No. 860.002.400, Póliza Global de Manejo 3000585, expedida el 27 de marzo de 2023, con vigencia del 27 de marzo de 2023 al 27 de marzo de 2024, con un valor Asegurado de \$50.000.000,00.

La decisión objeto de estudio contenida en el referido Auto de Archivo No. 044 del 23 de diciembre de 2025, se fundamenta principalmente en la inexistencia de los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal consagrados en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, en especial, la ausencia de una conducta dolosa o gravemente culposa imputable al investigado y la falta de nexo causal entre su actuación y el presunto detrimento patrimonial, así como en la configuración de la caducidad de la acción fiscal, al evidenciarse que el hecho generador de la obligación que dio lugar al pago de intereses se remonta a la liquidación en firme del Contrato Interadministrativo No. 041 del 30 de diciembre de 2010, ocurrida en enero de 2012.

La decisión objeto de estudio dentro del auto No. 044 del 23 de diciembre de 2025, se fundamenta en lo siguiente:

"En este plano procesal, una vez estudiados, analizados y apreciados integralmente los hechos y elementos probatorios allegados al plenario, bajo la luz de las reglas de la sana crítica y persuasión racional de que trata el artículo 26 de la Ley 610 de 2000, el despacho colige lo siguiente:

Conforme a los hechos que son motivo del pronunciamiento a través del proceso de responsabilidad fiscal, y que tienen asidero en el hallazgo fiscal No. 109 del 17 de diciembre de 2024, este despacho se encuentra a toda luz, frente a la inexistencia del presunto detrimento patrimonial y acentúa la viabilidad de ordenar el archivo del presente proceso

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

de responsabilidad fiscal por no mérito para continuar con el mismo como se dispondrá en la parte resolutive del presente proveído.

En el caso en estudio, está demostrado ampliamente dentro del acervo probatorio valorado y recaudado dentro del término del artículo 107 de la ley 1474 de 2011, que no existen fundamentos de hecho ni de derecho y mucho menos técnicos o económicos para establecer la conducta gravemente culposa del implicado por el daño patrimonial a las arcas de la Administración Municipal de Anzoátegui - Tolima, con ocasión del pago de los intereses producto del Acuerdo No. 018 de 2022, máxime a que la acción fiscal no está llamada a continuar por cuanto el hecho generador del daño data del 2012 lo que supone la caducidad de la acción.

*Así las cosas los hechos que fueron efectivamente acreditados a través de las pruebas documentales obrantes en el expediente, las cuales fueron relacionadas en el aparte anterior, por lo tanto, no se puede evidenciar por parte de este despacho la causación de un daño, ni de una conducta dolosa o gravemente culposa por parte del señor **CARLOS HUGO SALINAS RUIZ**, identificado con la Cedula de Cédula de Ciudadanía No. 5.842.989, en su condición de Alcalde Municipal 2020-2023.*

En este sentido la Ley 610 de 2000 establece lo siguiente:

Artículo 6: 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, 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, resulta imperioso traer a colación lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-340 de 2007, mediante la cual se declaró inexecutable la expresión "uso indebido" de la definición del daño en los términos del artículo 6 de la Ley 610 del 2000, en la cual deja de presente la importancia de interpretar de manera amplia

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

en los casos en que se hace uso de los recursos públicos para otros fines institucionales de los cuales no fueron concebidos inicialmente. Para el efecto, se referida sentencia trae a colación un ejemplo muy ilustrativo en los siguientes términos:

"...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, ordenes 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.

Lo anterior tiene soporte por las mismas características del daño, entre ellas se encuentra que debe ser cierto, real, determinable y cuantificable, es decir cuando a la luz de los ojos del operador jurídico aparezca la evidencia y la certeza de la acción lesiva del agente ha producido o producirá disminución, menoscabo o pérdida patrimonial al Estado; en el caso que únicamente se apruebe la desviación de recursos pero no la perdida de los mismos existirá una responsabilidad disciplinaria e inclusive penal, pero de ninguna manera fiscal.

Por lo anterior, los órganos de control fiscal deben ser lo suficientemente acuciosos y diligentes cuando argumenten el "uso indebido" como causante del daño, con el fin de demostrar, verificar y comprobar que la desviación de recursos produjo efectivamente el detrimento, perjuicio o menoscabo de los recursos del Estado... (...)"

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

Así las cosas, de acuerdo al caso en concreto, quedó demostrado que los intereses corrientes que canceló la Administración Municipal de Anzoátegui – Tolima, con ocasión del Acuerdo No. 018 de 2022, fueron dados producto de la liquidación del contrato 041 de 2010, liquidación que quedó en firme a través del recurso de reposición quedando en firme la reposición hasta el 24 de enero de 2012.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Con relación a ello, resulta valioso mencionar que en razón a la obligación de pago desde la Administración a la Entidad Cortolima, luego de surtirse diferentes acciones jurídicas la misma era clara, expresa y exigible, de acuerdo al hecho generador que la causó desde el 2012, por lo que por parte de la Administración Municipal de la vigencia 2020-2023 solo restaba pagar dicha obligación una vez superada la decisión judicial proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 05 de septiembre del 2014.

Al respecto, conforme el artículo 422 el Código General del Proceso establece que, para iniciar un proceso de ejecución con las prerrogativas allí contempladas, es preciso que el documento aportado reúna determinadas características, que en nuestro estatuto procedimental se traducen en que la obligación en el título contenida sea clara, expresa y actualmente exigible que consten en documentos que provengan del deudor. Así, para que dicho título pueda servir como prueba y la base de ejecución, es menester que el mismo cumpla con unos requisitos establecidos en el artículo 422 del Estatuto Procesal, como es que contenga una obligación clara, lo que significa que de la mera lectura del documento de forma nítida, se puede dilucidar los elementos de la obligación, en el sentido de indicar sin lugar a dudas; tanto su objeto (obligación real o personal), como sus sujetos (acreedor y deudor), además de la descripción de la manera como se ha de llevar a cabo la prestación (plazo o condición). "La obligación no será clara cuando los términos sean confusos o equívocos, cuando exista incertidumbre respecto del plazo o de la cuantía; y cuando la relación lógica sea contradictoria o ambigua, en estos casos el título no prestará mérito ejecutivo".

Igualmente es menester que la obligación sea expresa, en el sentido que se encuentre debidamente determinada, especificada y patentada en el documento ejecutivo. Esta determinación, por tanto, solamente es posible hacerse por escrito. En otras palabras, este requisito se cumple cuando los elementos constitutivos de una obligación que se pueda llamar clara se hacen constar por escrito en un instrumento que servirá de prueba inequívoca de la existencia de una obligación. Y que la obligación sea exigible, en tanto que solo es posible ejecutar la obligación pura y simple, o, que, habiendo estado sujeta a plazo o a condición suspensiva, se haya vencido aquel o cumplido ésta, sea por mandato legal o por acuerdo entre las partes contractuales.

Ahora bien, con respecto al análisis para configurar la responsabilidad fiscal que declaran las contralorías, es claro precisar que la misma se edifica sobre un trípode integrado por un daño o afectación al patrimonio público, una conducta y una relación causa-efecto entre ellos, denominado nexo causal.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



263

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Para que se profiera un fallo con responsabilidad fiscal, es indispensable que exista el denominado "título de imputación", esto es, la prueba de que el daño se generó por una conducta dolosa (cuando la persona incurre en la acción u omisión, con el ánimo consciente de inferir daño) o gravemente culposa (error, por una imprudencia o negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves).

En consecuencia, no puede proferirse fallo con responsabilidad fiscal cuando:

- La persona investigada no generó con su conducta el daño investigado. Es decir, no participó en el hecho generador.

- El investigado, no teniendo participación en el hecho generador, tiene la responsabilidad de administrar los efectos o hechos posteriores o consecuencias del hecho generador del daño, y lo hace con diligencia.

- La persona investigada demuestra y aporta pruebas de debida diligencia en relación con sus deberes funcionales u obligaciones.

En consecuencia, nadie podrá ser declarado responsable fiscal sin que exista en su contra plena prueba de una conducta dolosa o gravemente culposa generadora de daño al patrimonio público, lo cual constituye una garantía procesal y de legalidad.

Otra garantía procesal que irradia el proceso de responsabilidad fiscal es la presunción de inocencia, en virtud de la cual, por regla general (salvo en las presunciones graves del artículo 118 de la Ley 1474 del 2011, que deben ser objeto de un análisis detallado), en todo proceso de responsabilidad fiscal la carga de la prueba estará a cargo del Estado, representado por la contraloría respectiva, tanto en la etapa de indagación preliminar, como en el proceso.

Así las cosas, la responsabilidad fiscal es subjetiva y no objetiva, pues, para deducirla, es necesario determinar que el imputado obró con dolo o con culpa.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

En este sentido, la Ley 610 del 2000 establece 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.

Al respecto, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, en concepto del 24 de agosto del 2007, de Paul Cahn-Speyer, indicó: "resulta indiscutible que en un proceso de responsabilidad fiscal se debe atacar el acto, hecho u operación ilegal, y no los que le siguen ni los anteriores si éstos fuesen legales o estuviesen amparados por la presunción de legalidad. Es a partir del acto, hecho u operación ilegal que se debe empezar a contar el término de caducidad de la acción fiscal, así tal hecho irregular se suscite al principio o al final de la actuación administrativa".

Lo anterior es conocido como prohibición de responsabilidad objetiva (o responsabilidad sin culpa). Esta prohibición, con inspiración y fundamento constitucional, fue expresada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-619 del 2002, en donde estableció que una vez el Estado, a través de la Contraloría, pruebe la existencia de una conducta dolosa y gravemente culposa y su relación directa con un daño previamente probado, puede hacer válidamente una imputación de cargos jurídicamente soportada.

Así las cosas, aún en caso de encontrarse acreditada la existencia cierta, cuantificada y probada del daño, para que exista declaratoria de responsabilidad fiscal, es indispensable probar la conducta dolosa o gravemente culposa imputable generadora de ese daño.

Ello implica, indubitablemente, que, por las características de nuestro sistema constitucional y por el marco legal que rige el proceso de responsabilidad fiscal, la responsabilidad objetiva se encuentra proscrita y, por lo tanto, la culpabilidad es supuesto ineludible y necesario para la declaratoria de la responsabilidad fiscal, lo que significa que tienen lugar "... tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga".

Otro aspecto esencial es que, desde la expedición de la Sentencia C-619 del 2002, no hay responsabilidad fiscal por culpa leve o levísima, tan solo por dolo o culpa grave, como se ha venido indicando en líneas anteriores.

Pero, ¿por qué se excluye la culpa leve o levísima del funcionario como generadoras de responsabilidad fiscal? En palabras del máximo tribunal constitucional, la finalidad de determinarlo así es la de evitar que se paralice la administración pública, "pues si un

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

funcionario debiera responder de la culpa leve o levísima lo más probable es que no actuase por temor a responder" (C. Const., Sent. C-619/02).

Así las cosas, no solo basta con probar la existencia de culpa, sino que la misma debe corresponder a una conducta grave, a una grave negligencia o imprudencia, que implica no ejercer las funciones públicas encomendadas con natural cuidado.

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

Bien lo establece la Ley 610 de 2000 que la conducta, para efectos de la Responsabilidad Fiscal debe establecerse a título de dolo o culpa grave, la cual se demuestra dentro del proceso. Al respecto, la Corte en la Sentencia C-512/13 señala: "observa la Corte que, en términos generales, los hechos en los que se fundamentan las presunciones de dolo y de culpa grave consagradas en las normas que se impugnan, se refieren a probabilidades fundadas en la experiencia que por ser razonables o verosímiles permiten deducir la existencia del hecho presumido. Así mismo, aprecia que dichas presunciones persiguen finalidades constitucionalmente valiosas pues al facilitar el ejercicio de la acción de repetición en los casos en que el Estado ha sido condenado a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos originados en las conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes, permiten alcanzar los objetivos de garantizar la integridad del patrimonio público y la moralidad y eficacia de la función pública (Artículos 123 y 209 de la C.P.)"

Y posteriormente indica la Corte: "La circunstancia de que la Ley prevea presunciones no vulnera per se el debido proceso, pues se trata de dar seguridad a ciertos estados, situaciones o hechos relevantes y de proteger bienes jurídicos valiosos, conforme a las reglas de la lógica y de la experiencia. Las presunciones deben obedecer a la realidad empírica y perseguir un fin constitucionalmente valioso. Y deben hacerlo de manera razonable y proporcionada. En la medida en que es posible desvirtuarlas, por medio de pruebas idóneas, las presunciones no vulneran el debido proceso, ni el derecho de defensa, ni menoscaban las garantías mínimas de las personas afectadas por ellas"

Y agrega la Corte: "Presunciones simplemente legales que la Corte encuentra razonables, en la medida que ha sido la propia Ley la que le fija a los administradores el marco general de su actuación, obrar de buena fe, de manera leal y con la diligencia de "un buen hombre de negocios", lo cual no puede más que denotar la profesionalidad, diligencia y rectitud con

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

- La Contraloría del ciudadano -

la que deben actuar los administradores en bienestar de los intereses de la sociedad y de sus asociados, atendiendo la importancia y relevancia del papel que cumplen en el desarrollo de sus funciones y el alto grado de responsabilidad que asumen por la gestión profesional que se les encomienda."

En los procesos administrativos de responsabilidad patrimonial el legislador puede prever que, a partir de ciertos antecedentes o circunstancias ciertas y conocidas, es posible deducir un hecho, a modo de presunción. La mera existencia de una presunción en el contexto de estos procesos no vulnera per se el debido proceso, ya que de una parte su existencia busca dar seguridad a ciertos estados, situaciones o hechos relevantes y, de otra, busca proteger bienes jurídicos valiosos, conforme a la lógica y a la experiencia. Además, las presunciones pueden desvirtuarse por medio de pruebas idóneas, al controvertir los antecedentes o circunstancias que dan soporte a la presunción.

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

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

Acerca del concepto de culpa grave, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República ha expuesto lo siguiente: "Para efectos de definir el dolo o la culpa grave, se recurre a la jurisprudencia, la cual, a su vez, se remite a la doctrina para su conceptualización, al señalar que "la culpa grave señalan los hermanos Mazeaud, que si bien es cierto no es intencional, es particularmente grosera. "Su autor no ha querido realizar el daño, pero se ha comportado como si lo hubiera querido; era preciso no comprender quod omnes intelligunt para obrar como él lo ha hecho, sin querer el daño".

*De acuerdo con la jurisprudencia citada por estos autores, incurre en culpa grave aquel que ha: "...**obrado con negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves...**" (Derecho Civil, Parte II, Vol. II, pág. 110) y agregan que "...reside esencialmente en un error, en una imprudencia o negligencia tal, que no podría explicarse sino por la necedad, la temeridad o la incuria del agente..." (Mazeaud y Tunc, Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil, Delictual y Contractual, Tomo I, Volumen II, pág. 384)."*

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



265

CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

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

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

Por otra parte, específicamente en materia de sistemas de control fiscal, el artículo 11 de la Ley 42 de 1993 determina que el control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

En consecuencia, tanto los particulares como los servidores públicos se encuentran en la obligación de respetar la Constitución y la ley, entendida esta última en su sentido amplio, es decir como toda norma que haga parte del ordenamiento jurídico y no sólo las que emanan de la rama legislativa del poder público.

Así las cosas, en relación a la situación fáctica objeto de análisis, se evidencia que de acuerdo al acervo probatorio arrojado por parte del señor Salinas, lo primero sea determinar que quedó probado que el hecho generador del daño objeto de investigación proviene del incumplimiento de una obligación que data desde la vigencia del 2012 en lo cuales él no fungía como ordenador del gasto, adicionalmente, se logró demostrar que lo realizado por parte del aquí implicado en relación a suscribir un acuerdo de pago constituye la atención a su deber funcional de la época, por cuanto se trataba de una obligación clara, expresa y exigible, más no se evidencia una conducta negligente u omisa.

En suma, bajo los preceptos del Estado social de derecho, no deben existir fallos con responsabilidad fiscal que obliguen al resarcimiento de daños a quienes no los han generado a través de una conducta dolosa o gravemente culposa, ya que, de producirse decisiones

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

así, estaríamos frente a una arbitrariedad del Estado y un acto viciado. De tal suerte, si bien se advierte la presencia de un daño patrimonial al Estado por el pago de unos intereses moratorios, igualmente se evidencia que dicha erogación data desde el 2012, por lo que no es un omisión imputable al señor Salinas de manera que no se probó una conducta grave de su parte, muy por el contrario se evidenció que de su parte medió una gestión fiscal oportuna en propender por el pago de la obligación a efectos de evitar consecuencias mayores para la Administración y por último, se evidencia que en razón a la vigencia en se causó el hecho generador del daño, tiempo para el cual ya había caducado la acción para determinar una responsabilidad fiscal.

En razón a lo anterior, y sin que sea necesario por parte de este Despacho, hacer ningún otro tipo de consideración distinta a las conclusiones a las que arribó, se dará aplicación a lo estipulado en la norma citada, pues no existen elementos de juicio que objetivamente comprometan la responsabilidad de las personas naturales, vinculadas en este proceso.

Ahora bien, con el acervo probatorio que obra en el proceso y que estructura el hallazgo fiscal No. 109 de 2024, no se logra establecer con absoluta certeza el elemento quizás más importante en el proceso de responsabilidad fiscal, es decir la conducta gravemente culposa, puesto que los intereses moratorios se causarían desde el 24 de enero del 2012.

No obstante, es importante hacer alusión frente al caso concreto, a los principios constitucionales de legalidad y buena fe, que se debe profesar en el sector público hasta tanto no se demuestre lo contrario. Al hablar de buena fe, encontramos que esta se debe de presumir a favor del implicado, pues como se ha establecido anteriormente al no encontrarse pruebas claras, contundentes, no se puede llegar a determinar la configuración de este tipo de responsabilidad fiscal y la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y la certeza del daño ocasionado al erario.

El principio de la buena fe es un principio constitucional que obliga a que las autoridades públicas y a la misma ley, presuman la buena fe en las actuaciones de los particulares, y obliga a que tanto autoridades públicas como los particulares actúen de buena fe. La citada argumentación se sustenta en el artículo 83 de la constitución política colombiana, que a su tenor dice: principio de la buena fe:

"Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas".

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

266

Por lo expuesto, mal haría este Despacho en endilgar responsabilidad fiscal al investigado; en cuanto, el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, requiere para proferir Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal el cumplimiento de ciertos requisitos, sin los cuales no es procedente tal actuación. Requisitos que deben encontrarse objetivamente demostrados en el proceso. Uno de ellos es que se encuentre demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado. Detrimento que se desvirtúa en tanto los hechos que dieron origen a tal requerimiento no se encuentran soportados por material probatorio que brinde certeza sobre la materialización de los hechos materia de investigación.

El Artículo 48 de la Ley 610 de 2000, indica:

Auto de imputación de responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando 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. El auto de imputación deberá contener:

- 1. La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado.*
- 2. La indicación y valoración de las pruebas practicadas.*
- 3. **La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.***

Por lo tanto, este despacho evidencia la ausencia de uno de los elementos de la responsabilidad fiscal establecida en el artículo 5º de la ley 610 de 2000:

"ARTICULO 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores. (Negrilla fuera de texto).

Por lo expuesto en el acervo probatorio, el alcance de las pruebas recaudadas y normatividad que regula la materia, analizaremos entonces el primer elemento de la responsabilidad fiscal contemplado en el artículo 5 de la Ley 61 de 2000, valga decir, una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, para determinar la participación que pudieran haber tenido los servidores públicos para la época de los hechos aquí investigados.

Concluyéndose que no se encuentra plenamente demostrada la existencia de uno los elementos integrantes de la responsabilidad fiscal contemplados en el artículo 5° de la Ley 610 de 2000; esto es, la existencia de una conducta gravemente culposa y concomitantemente el nexo causal por parte del aquí investigado: **CARLOS HUGO SALINAS RUIZ**, identificado con la Cédula de Ciudadanía: No. 5.842.989, en su condición de Alcalde Municipal 2020-2023; en razón de que se encuentra plenamente demostrado y como se ha argumentado ampliamente, circunstancias que se encuentran acreditadas en el acervo probatorio del expediente, es por ello, que el mencionado presunto responsable fiscal, no estaría inmerso en el cuestionamiento fiscal que origina este proceso y en ese sentido no será procedente continuar con el proceso de responsabilidad fiscal adelantado en su contra, siendo necesario proceder a emitir Auto de Archivo de la mencionada acción fiscal, acorde con lo reglado en el **artículo 47 de la Ley 610 de 2000**, que dispone:

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 operación 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 Negrilla Propia). (...)"

VI. CONSIDERACIONES DE LA CONSULTA

Previo a abordar el análisis del proceso de responsabilidad fiscal **No. 112-124-2024**, 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:

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

267

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.

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"

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

La Contraloría del ciudadano

De igual forma, en el Auto de Archivo del proceso de responsabilidad fiscal No. 044 de fecha veintitrés (23) de diciembre de 2024 se procedió a archivar la acción fiscal frente al investigado. 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, la licitud 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.

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. 109 del 17 de diciembre de 2024, remitido por la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, dentro del cual se estableció como presunto detrimento patrimonial la suma aproximada de \$21.789.221, valor correspondiente a los intereses corrientes pagados por la Administración Municipal de Anzoátegui–Tolima a la Corporación Autónoma Regional del Tolima–CORTOLIMA, con ocasión del Acuerdo de Pago No. 018 del 30 de junio de 2022, derivado de la liquidación del Contrato Interadministrativo No. 041 de 2010.

En consecuencia, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal profirió el Auto de Apertura de Indagación Preliminar No. 002 del 30 de enero de 2025, y posteriormente, una vez decretadas y practicadas las pruebas pertinentes mediante Auto No. 025 del 6 de mayo de 2025, se ordenó el cierre de la indagación preliminar y se dispuso la Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 022 del 5 de junio de 2025, dentro del expediente radicado No. 112-124-2024, vinculando como presunto responsable fiscal al señor CARLOS HUGO SALINAS RUIZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.842.989, en su condición de Alcalde Municipal de Anzoátegui–Tolima para el periodo 2020–2023.

De igual forma, se vinculó como terceros civilmente responsables, en calidad de garantes, a las compañías aseguradoras SURAMERICANA DE SEGUROS S.A., con ocasión de las pólizas globales de manejo No. 0031503 expedidas en los años 2020, 2021 y 2022, cada una por valor asegurado de \$20.000.000, y LA PREVISORA S.A., mediante la póliza No.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

268

3000585 expedida el 27 de marzo de 2023, con valor asegurado de \$50.000.000, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

Posteriormente, se surtieron las notificaciones correspondientes al investigado y a las compañías aseguradoras, y se recibió la versión libre y espontánea del señor CARLOS HUGO SALINAS RUIZ, además de reposar en el expediente pruebas documentales consistentes, entre otras, en el Acuerdo de Pago No. 018 de 2022, los soportes de los giros efectuados a favor de CORTOLIMA, resolución de liquidación del contrato interadministrativo, sentencia judicial relacionada con controversias contractuales y demás documentos que obran en el expediente.

Del análisis conjunto y armónico del acervo probatorio se estableció que la obligación cuyo pago generó los intereses cuestionados tuvo su origen en la liquidación en firme del Contrato Interadministrativo No. 041 de 2010, ocurrida en enero de 2012, momento a partir del cual se causaron los intereses corrientes, evidenciándose que el presunto daño patrimonial no se generó durante la administración del investigado sino con anterioridad a su periodo de gestión, conclusión que se sustenta en los documentos que dan cuenta del origen jurídico de dicha obligación a cargo de la Administración Municipal de Anzoátegui – Tolima, tales como la resolución de liquidación unilateral del contrato referido, el acto administrativo que resolvió el recurso interpuesto contra esta y la providencia judicial proferida dentro del proceso de controversias contractuales adelantado ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante la cual se mantuvo incólume la obligación económica a favor de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, razón por la cual se determinó que no existía conducta dolosa o gravemente culposa imputable al investigado ni nexo causal que permitiera estructurar la responsabilidad fiscal, configurándose además la caducidad de la acción fiscal.

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.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

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 6° 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".

La Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal tuvo en cuenta 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, en la que se señaló lo siguiente:

"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 la versión libre y espontánea rendida dentro del trámite procesal, y a la valoración efectuada por el despacho en el Auto de Archivo No. 044 del 23 de diciembre de 2025, se advierte que el análisis integral de las pruebas se realizó

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

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 el investigado, se observa que este expuso de manera coherente y soportada documentalmente que durante su periodo como alcalde municipal no se generó la obligación que dio origen a los intereses cuestionados, limitándose su actuación a atender una deuda heredada de administraciones anteriores, cuyo incumplimiento prolongado había generado mayores cargas financieras para el ente territorial. Así mismo, manifestó que la suscripción del acuerdo de pago obedeció a la necesidad de evitar mayores perjuicios económicos para el municipio, actuación que se enmarca dentro del deber funcional de protección del patrimonio público.

Dicha versión no fue desvirtuada por elemento probatorio alguno dentro del expediente, por el contrario, encontró respaldo en los documentos administrativos y judiciales allegados al proceso, los cuales confirman que el hecho generador de la obligación se produjo con anterioridad al periodo de gobierno del investigado.

Por su parte, el despacho en el Auto de Archivo No. 044 de 2025 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 gravemente 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 se evidenció la existencia de pagos por concepto de intereses corrientes, los mismos derivaron de una obligación legalmente consolidada desde el año 2012, razón por la cual no podía imputarse su causación a la gestión fiscal del señor CARLOS HUGO SALINAS RUIZ, ni predicarse de su conducta negligencia grave o actuación dolosa alguna. Por el contrario, el despacho resaltó que la suscripción del acuerdo de pago constituyó una actuación diligente orientada a cumplir una obligación clara y exigible, evitando mayores perjuicios económicos para la administración municipal.

Adicionalmente, el Auto de Archivo enfatizó que el hecho generador del presunto detrimento se encontraba cobijado por la caducidad de la acción fiscal, circunstancia que por sí sola imposibilitaba la continuación del proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000.

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..."*

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 jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

En este orden de ideas, de la apreciación conjunta y armónica de las pruebas documentales, de la versión libre del investigado y de las consideraciones jurídicas efectuadas por el despacho de primera instancia, se concluye que no se encuentra acreditado el elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal, esto es, la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible al señor CARLOS HUGO SALINAS RUIZ, ni el nexo causal necesario para endilgarle el presunto detrimento patrimonial, configurándose además la caducidad de la acción fiscal.

Por lo anterior, resulta jurídicamente acertada y debidamente fundamentada la decisión de archivar el proceso de responsabilidad fiscal radicado No. 112-124-2024, al no cumplirse los presupuestos legales para proferir imputación de responsabilidad fiscal, razón por la cual se impone su confirmación en sede de grado de consulta, en defensa del ordenamiento jurídico y de las garantías fundamentales del investigado.

Es importante resaltar que una vez constatadas todas y cada una de las actuaciones adelantadas dentro del proceso de responsabilidad objeto de estudio, desde la apertura del presente proceso de responsabilidad fiscal, a los vinculados se le garantizó el debido proceso y su derecho a la defensa, tal como se verificó con las notificaciones surtidas conforme a derecho.

Sobre el particular se aclara y precisa que los documentos aportados como pruebas fueron apreciados integralmente en conjunto, 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 y por ende se confirma la decisión de proferir auto de archivo de proceso de responsabilidad fiscal, al evidenciarse que la obligación cuyo pago generó los intereses cuestionados se encontraba jurídicamente consolidada con anterioridad al periodo de gestión del investigado, que los pagos efectuados correspondieron al cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible, y que no se configuró conducta dolosa o gravemente culposa ni nexo causal que permita estructurar responsabilidad fiscal, configurándose además la caducidad de la acción fiscal.

En consecuencia, conforme a las consideraciones fácticas y jurídicas esbozadas anteriormente, se confirmará la decisión adoptada en el Auto de Archivo 044, proferido por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-124-2024.

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 de Responsabilidad Fiscal en el Auto de Archivo No. 044 del veintitrés (23) de diciembre de 2025, adelantado ante la ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE ANZOÁTEGUI – TOLIMA, por medio del cual se declaró probada la causal de caducidad de la acción fiscal, así como la inexistencia de conducta dolosa o gravemente culposa y la ausencia de nexo causal que

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

770

permitieran estructurar responsabilidad fiscal, circunstancias que conllevaron al archivo de la acción fiscal, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-124-2024, a favor del señor **CARLOS HUGO SALINAS RUIZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.842.989, en su condición de Alcalde Municipal para la época de los hechos, periodo 2020–2023.

Igualmente, se DESVINCULA del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-124-2024, como Terceros Civilmente Responsables, a las Compañías de Seguros SURAMERICANA DE SEGUROS S.A., identificada con NIT No. 890.903.407-9, y LA PREVISORA S.A., identificada con NIT No. 860.002.400.

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.

ARTICULO 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 y por Secretaría General el contenido de la presente providencia, de conformidad con el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, al señor **CARLOS HUGO SALINAS RUIZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.842.989, en su condición de Alcalde Municipal para la época de los hechos, así como a las Compañías de Seguros **SURAMERICANA DE SEGUROS S.A.** y **LA PREVISORA S.A.**, en atención a los certificados de existencia y representación legal que obran en el expediente.

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 ACHURI
Contralor Auxiliar

Proyectó: David Rodríguez
Abogado Contratista

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

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

Contacto: +57 (8) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1