

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contraloría del ciudadano-</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	Ordinario de Responsabilidad Fiscal
ENTIDAD AFECTADA	ADMINISTRACION MUNICIPAL DEL CARMEN DE APICALA TOLIMA
IDENTIFICACION PROCESO	112-070-2022
PERSONAS A NOTIFICAR	EMILIANO SALCEDO OSORIO , distinguido con la Cédula de Ciudadanía: 14.218.515 Y OTROS ; así como a la 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 y/o a través de sus apoderados
TIPO DE AUTO	AUTO DE ARCHIVO No. 002
FECHA DEL AUTO	13 DE MARZO 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 16 de marzo 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 16 de marzo de 2026**, a las 06:00 p.m.

DIANA CAROLINA MENESES ESCOBAR
Secretaria General

Transcriptor: María Consuelo Quintero

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Administración Municipal</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

AUTO DE ARCHIVO PROCESO RESPONSABILIDAD FISCAL No. 002

En la ciudad de Ibagué, a los Trece (13) días del mes de marzo del año 2026, los funcionarios sustanciador y de conocimiento de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, procede a dictar Auto de Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal radicado No 112-070-2022, adelantado ante **LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DEL CARMEN DE APICALA TOLIMA**, con fundamento en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, teniendo en cuenta lo siguiente:

COMPETENCIA:

Este despacho es competente para adelantar el presente proceso de Responsabilidad Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 268 y ss. De la Constitución Política de Colombia, artículos modificados por el acto legislativo No 04 de septiembre 18 de 2019, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Decreto 403 de 2020, Ordenanza N° 008 de 2001, Resolución Interna No 178 de julio 23 de 2011 y auto de Asignación N° 102 de fecha 22 de mayo de 2025 y demás normas concordantes.

FUNDAMENTOS DEL HECHO:


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:

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 constar 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

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <small>La institución de la confianza</small>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

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 lucia, 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 públicos, generando con ello un presunto detrimento patrimonial estimado en \$22.700.000.00".

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

1. Identificación de la **ENTIDAD ESTATAL AFECTADA**

Nombre: Administración Municipal del Carmen de Apicala Tolima
Nít. 800100050-1
Representante legal: **GERMAN MOGOLLON DONOSO**

2. Identificación de los Presuntos Responsables Fiscales


Nombre: **EMILIANO SALCEDO OSORIO**
Cédula de Ciudadanía: 14.218.515 del Carmen de Apicala
Cargo: Alcalde del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019

Nombre: **LUZ ELENA CORTES SIERRA**

Cédula de Ciudadanía: 65.822.725 de Melgar
Cargo: Secretaría de Desarrollo y Bienestar Social del 1 de marzo de 2016 al 30 de diciembre de 2019 y Supervisora del Contrato n.º 331 de 2019

TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLES:

En el proceso de responsabilidad fiscal, cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentran amparados por una póliza, se vinculará a la compañía aseguradora, y para este caso concreto corresponde a la vinculación de la compañía:

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Compañía Aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO SA**

NIT. 860.009.575-6

Clase de Póliza Manejo Oficial

Fecha de Expedición 29 de abril de 2019

Póliza No. 25-42-101003782

Vigencia 30 de abril de 2019 al 30 de abril de 2020

Riesgo Delitos contra la Administración Pública

Valor Asegurado \$30.000.000,00

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Corresponde a la Contraloría Departamental del Tolima, establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma; la cual constituye una especie de responsabilidad patrimonial exigible a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas que por acción u omisión y en forma dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado, al tenor de lo señalado en los artículos 6, 123, 124, 209, 267 inciso 3, 268 y 272 inciso 6 de la Constitución Política de Colombia, Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Ley 1564 de 2012 Ley 2080 de 2021 y Decreto Ley 403 de 2020 y demás normas concordantes.

NORMAS SUPERIORES

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

NORMAS LEGALES

- ✓ Ley 610 de 2000
- ✓ Ley 1474 de 2011
- ✓ Ley 1437 de 2011 CPACA
- ✓ Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso
- ✓ Decreto-Ley 403 de 2020

Hacer relación de las normas aplicables al caso puntual

Ley 80 de 1993

Ley 1150 de 2011

Decreto 1582 de 2015


Contrato No. 413 del 19 de diciembre de 2017

Manual de contratación de la entidad

PRUEBAS:

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

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.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

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 Apicalá Folio 222
8. Oficio de fecha 02 de abril de 2025 enviado por la Alcaldía Municipal del Carmen de Apicalá
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 234238
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 Apicalá Folio 255.

ACTUACIONES PROCESALES

1. Auto de Asignación No 101 del 22 de mayo de 2025 (folio 133)
2. Auto de apertura No. 030 de fecha 23 de Mayo de 2022. (Folios 20- 45)
3. Auto de pruebas No. 203-209
4. Auto de asignación No. 102 de fecha 22 de Mayo de 2025.
5. Auto Avoca conocimiento del proceso de fecha 29 de Mayo de 2025.

CONSIDERANDOS


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

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

La misma Ley 610 de 2000, en su artículo 4º, señala que la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad Estatal.

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

La norma reitera el carácter patrimonial y resarcitorio de la acción fiscal, en el sentido de que mediante la misma se obtenga la reparación patrimonial efectiva que indemnice el daño o deterioro, producido sobre el patrimonio público dentro del ámbito de la gestión

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Administración Moderna y Eficiente</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

fiscal. (Sentencias C-374/1995, C-540/1997, C-127/2002).

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

Para determinar la responsabilidad fiscal, se debe tener en cuenta lo aducido en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, 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**".

El daño constituye la médula del proceso de Responsabilidad Fiscal, en tanto es el primer elemento a tener en cuenta en la procedibilidad del juicio de responsabilidad fiscal y así ha sido considerado por la jurisprudencia y la doctrina, para cuyo efecto se citará la obra del doctor **Juan Carlos Henao**, ex magistrado de la Corte Constitucional, "EL DAÑO – Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés", Ed. Universidad Externado de Colombia, páginas 35 y 36 en la que sostiene:

"Con independencia de la forma como se conciban en términos abstractos los elementos necesarios de la responsabilidad, lo importante es recordar, con el doctor Hinestroza, que "el daño es la razón de ser de la responsabilidad, y por ello es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y el juez en el proceso. Si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil. De ahí también el desatino de comenzar la indagación por la culpa de la demandada".

El daño patrimonial al Estado es concebido en el artículo 6º de la ley 610 de 2000 como:

"...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 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".

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <small>CONTRAYENDO PARA LA CALIDAD</small>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

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.

Una vez determinada la existencia cierta, cuantificada y probada del daño será posible abordar el análisis sobre la conducta dolosa o culposa (culpa grave) atribuible a una persona que realiza Gestión Fiscal, (activa u omisiva), y el nexo causal o de imputación entre los dos elementos anteriores.


VERSIONES LIBRES DE LOS IMPLICADOS

Sobre el particular se observa que el mencionado auto de apertura de investigación fue notificado debidamente por aviso, a todos los presuntos responsables, por lo tanto, es procedente hacer una valoración de las versiones libres y pruebas allegadas al proceso en los siguientes términos:

Versión Libre Presentada por la señora **LUZ ELENA CORTES SIERRA**, en su condición de Secretaria de Desarrollo Y Bienestar Social del Municipio de Carmen de Apicala, supervisora del contrato 331 de 2019, cuyo objeto fue "**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**" (folios 40 a 47), quien presentó versión sobre los hechos objeto de investigación en los siguientes términos:

" 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

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Al servicio de la ciudadanía</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigna la constitución y las leyes".


En relación a la Ley 1448 de 2011, sancionada el 10 de junio de 2011, en donde se contempla una serie de medidas de atención, asistencia y reparación integral para quienes en los términos de la ley son consideradas víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones. En razón a estos principios de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, eficiencia, equilibrio de recursos y competencias, asimismo, bajo el marco de la Constitución Política de Colombia establecido en su artículo 2 que son fines esenciales del Estado "...servir a la comunidad, 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, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo", en el Municipio del Carmen de Apicalá, Departamento del Tolima en representación de la Alcaldía municipal como entidad territorial fundamental de la división político, administrativa del Estado con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señala la Constitución y la Ley (Art. 1º Ley 136 de 1994), tiene como finalidad el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

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.

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.

Donde le dimos cumplimiento al plan de desarrollo PROGRESO PARA TODOS 2016-2019, en el programa para el apoyo a los procesos de reintegración restitución de tierras y víctimas del conflicto, en sus objetivos se encuentra señalado APOYAR DE FORMA INTEGRAL A PERSONAS EN PROCESO DE REINTEGRACIÓN Y/O VÍCTIMAS DE CONFLICTO

De igual forma se puede deducir, que por la premura del tiempo, la gran cantidad de trabajo porque ya estábamos adelantando el proceso de empalme, proceso muy extenso y dispendioso para mi secretaría de desarrollo se cumplió con el objetivo cabe mencionar que dentro del proceso de empalme se realizaron reuniones periódicas entre el gobierno entrante con el gobierno saliente, donde por parte del gobierno saliente se les informó los

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

contratos a la fecha, para que siguieran con las respectivas supervisaciones. Finalmente quiero dejar en claro. Que en todo momento se actuó de buena fe y aplicando los principios y facultades que me otorgó el rol de supervisora de conformidad con lo preceptuado en la ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, por lo demás el proceso del contrato 331 de 2019 está soportado en el presente informe, donde se anexa:


*Constancia del cumplimiento del contrato 331 de 2019 firmada por los dos representantes de victimas la señora Luz Marina López y el señor Wilson Pérez
Acta numero 004 reunión extraordinaria de victimas (6 de diciembre de 2019)
Acta del comité de justicia transicional numero 4 (10 de diciembre de 2019)
Informe de supervisión.
Proceso contractual con su acta de inicio y terminación del contrato 331 de 2019."*

De igual manera, resulta necesario referirnos frente a los argumentos de defensa presentados por el señor Emiliano Salcedo Osorio en su condición de ex Alcalde del Municipio del Carmen de Apicala, los cuales se encuentran ubicados a folios 63 al 202, quien refiere lo siguiente en su versión:

" 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 relación a la Ley 1448 de 2011, sancionada el 10 de junio de 2011, en donde se contempla una serie de medidas de atención, asistencia y reparación integral para quienes en los términos de la ley son consideradas víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones. En razón a estos principios de corresponsabilidad, coordinación,

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

concurrancia, complementariedad, subsidiariedad, eficiencia, equilibrio de recursos y competencias, así mismo, bajo el marco de la Constitución Política de Colombia establecido en su artículo 2 que son fines esenciales del Estado "...servir a la comunidad, 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, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo", en el Municipio del Carmen de Apicalá, Departamento del Tolima en representación de la Alcaldía municipal como entidad territorial fundamental de la división político, administrativa del Estado con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señala la Constitución y la Ley (Art. 1º Ley 136 de 1994), tiene como finalidad el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.


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.

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.

Donde le dimos cumplimiento al plan de desarrollo PROGRESO PARA TODOS 2016-2019, en el programa para el apoyo a los procesos de reintegración restitución de tierras y víctimas del conflicto, en sus objetivos se encuentra señalado APOYAR DE FORMA INTEGRAL A PERSONAS EN PROCESO DE REINTEGRACIÓN Y/O VÍCTIMAS DE CONFLICTO

Finalmente quiero dejar en claro que en mi calidad de alcalde municipal precedió personalmente las reuniones de víctimas del municipio, que en todo momento se organizó de buena fe y aplicando los principios y facultades, con lo preceptuado en la ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, por lo demás el proceso del contrato 331 de 2019 está soportado en el presente informe, donde se anexa:

*Constancia del cumplimiento del contrato 331 de 2019 firmada por los dos representantes de victimas la señora Luz Marina López y el señor Wilson Pérez
Acta numero 004 reunión extraordinaria de victimas (6 de diciembre de 2019)
Acta del comité de justicia transicional numero 4 (10 de diciembre de 2019)
Informe de supervisión.
Proceso contractual con su acta de inicio y terminación del contrato 331 de 2019.*

	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023


ANÁLISIS DEL DESPACHO

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 Apicala, 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 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 perdida 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 lucia, 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

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <small>La esencia de la producción</small>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023


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 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

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

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:

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

	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023	

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 edificó, adelantó y desarrollo el contrato No. 331 del 26 de diciembre de 2019, sin que pueda predicarse una pérdida de 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.

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
CONTRATISTA IDENTIFICACION:	NICOLAS ANDRES OSPINA MACETO 1.110.263.220 DE SUAREZ
MODALIDAD	MINIMA CUANTIA
FECHA DE FIRMA DEL CONTRATO	26 DICIEMBRE DEL 2019
VALOR DEL CONTRATO	VEINTIDOS MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS (\$22.700.000) MONEDA LEGAL
CDP	CD1 201900951 -12 DICIEMBRE DEL 2019
PLAZO	2 DIAS, CONTADOS A PARTIR DE LA SUSCRIPCION DEL ACTA DE INICIO
SUPERVISOR	SECRETARIA DE DESARROLLO Y BIENESTAR SOCIAL
FECHA DE ACTA DE INICIO	26 DICIEMBRE DE 2019
FECHA DE TERMINACION	27 DICIEMBRE DE 2019
DOMICILIO CONTRACTUAL	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 Notaría Única de Meigar, 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:

	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023	

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, registro 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 qué trata el ARTICULO 86 del Estatuto Anticorrupción, es decir, a la 'IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO'.

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


DESCRIPCION	VALORES	VALORES
Valor inicial del contrato	\$22.700.000	
Pago Parcial N° 1 GG1 - 201901918 del 30/12/2019.		\$22.700.000
TOTAL		

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 procedente es terminar y liquidar el presente Contrato.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría de la población</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

CLAUSULA 3°: 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 4°: 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 5°: 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

Proyecto: *Mesa Fernando Cerón*
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:

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023


" 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.

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".


 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <small>CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</small>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

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 arrimadas al proceso se evidencia circunstancias propias que demuestran un pensamiento altruista por parte del 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 Víctima 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. HF

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 jurídicamente que pueda ser atendida por el órgano de control, esto es que no se allego, ni se logró probar o restablecer por medio de prueba idóneo, 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 5° de la ley 610 de 2000, siendo necesario entrar en su estudio frente a lo probado en este proceso.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

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 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.*

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Supleniendo el deber del Estado</i></p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

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, 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

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TÁCHIRA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

al establecido por la Constitución Política en el inciso 2° 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.

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 uso sistemático y manifiestamente abusivo de recursos adquiridos a un costo*

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

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 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,

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

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.

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 arrimado 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:

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

*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. H


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.

Por último, conforme al artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el cual dispone: "Se establece

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

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..."; se enviará para su revisión al superior jerárquico funcional la presente decisión.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima,

RESUELVE


ARTÍCULO PRIMERO: Declarar probada la causal que conlleva al archivo de la acción Fiscal dentro el proceso 112-070-2022, toda vez que el hecho no es constitutivo de un daño patrimonial al Estado y por ende conduce al archivo de las presentes diligencias, en atención a las consideraciones expuestas.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar el archivo de la acción fiscal, por los hechos objeto del proceso de Responsabilidad Fiscal **112-070-2022**, adelantado ante la Administración del Municipio del Carmen de Apicala, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, en favor de **EMILIANO SALCEDO OSORIO**, distinguido con la Cédula de Ciudadanía: 14.218.515 del Carmen de Apicala Tolima, Alcalde del 1º de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019 y de **LUZ ELENA CORTES SIERRA**, distinguida con la Cédula de Ciudadanía: 65.822.725 de Melgar, Secretaria de Desarrollo y Bienestar Social del 1º de marzo de 2016 al 30 de diciembre de 2019, supervisora del contrato 331 de 2019, en atención a las Consideraciones expuestas.

ARTÍCULO TERCERO: Desvincular a la 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, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal con radicado No.112-070-2022 adelantado ante la Administración Municipal del Carmen de Apicala Tolima y 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

ARTÍCULO CUARTO: Otorgar valor probatorio e incorporar al proceso los documentos allegados en la versiones libres rendidas por **EMILIANO SALCEDO OSORIO**, distinguido con la Cédula de Ciudadanía 14.218.515 del Carmen de Apicala Tolima, Alcalde del 1º de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019 y por **LUZ ELENA CORTES SIERRA**, distinguida con la Cédula de Ciudadanía: 65.822.725 de Melgar, Secretaria de Desarrollo y Bienestar Social del 1º de marzo de 2016 al 30 de diciembre de 2019, supervisora del contrato 331 de 2019, obrantes del folio 41-47 y 63- 202, respectivamente; de igual manera se ordena incorporar al expediente las pruebas allegadas por el Municipio del Carmen de Apicala obrantes a folios 224-255.

ARTÍCULO QUINTO: En el evento que con posterioridad aparecieran nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenara la reapertura de la actuación fiscal, de conformidad con el artículo 17 de la ley 610 de 2000.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p>	DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO DE ARCHIVO DE PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	CODIGO: F16-PM-RF- 03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

ARTICULO SEXTO: Enviar, el expediente dentro de los tres (3) días siguientes al Superior Jerárquico o Funcional, a fin de que se surta el grado de consulta acorde con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO SEPTIMO: Enviar copia de la presente providencia a la entidad afectada, con el propósito que surta los trámites de carácter contable, presupuestal y financiero que correspondan y las demás que considere necesarias

ARTÍCULO OCTAVO: Conforme a lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, notifíquese por estado el contenido de la presente providencia, a los sujetos procesales.

ARTÍCULO NOVENO: Remítase a la secretaría General y Común para lo de su competencia.

ARTÍCULO DECIMO: Disponer el Archivo Físico del expediente del proceso de Responsabilidad Fiscal, cumplidos los trámites ordenados en precedencia, conforme a los procedimientos de gestión documental.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


LINA MARCELA VILLARREAL HEREDIA
 Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal


WILLIAM JAVIER RODRIGUEZ ACOSTA
 Investigador Fiscal