

 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	GOBERNACIÓN DEL TOLIMA
IDENTIFICACION PROCESO	112-086-2024
PERSONAS A NOTIFICAR	CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ , identificado con cédula de ciudadanía N°.14.397.665 Y OTROS ; así como a las Compañías LA PREVISORA SA , identificada con el NIT: 860.002.400-2 y/o a través de sus apoderados
TIPO DE AUTO	AUTO DE ARCHIVO No. 005
FECHA DEL AUTO	20 DE MAYO 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 21 de mayo de 2026**.



DIANA CAROLINA MENESES ESCOBAR
Secretaría General

NOTA DE DESFIJACION DEL ESTADO

El presente **ESTADO** permaneció fijado en un lugar público y visible de la Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima, desde la hora y fecha fijada hasta el **día 21 de mayo de 2026**, a las 06:00 p.m.

DIANA CAROLINA MENESES ESCOBAR
Secretaria General

Transcriptor: María Consuelo Quintero

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la excelencia del control</i>	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. 005

En la ciudad de Ibagué-Tolima, a los Veinte (20) días del mes de mayo del año dos mil veintiséis (2026), los suscritos funcionarios de conocimiento y sustanciador de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, proceden a dictar Auto de Archivo dentro del proceso radicado bajo el número 112-086-2024, el cual se adelanta ante la **GOBERNACIÓN DEL TOLIMA**, distinguida con el NIT 800.113.672-7, 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

FUNDAMENTOS DE HECHO

Se evidenció que el Departamento del Tolima expidió la resolución 1847 del 28 de agosto de 2023, por medio del cual se reconoce y ordena un pago a favor del municipio de Ortega Tolima, por concepto del sistema de retención en la fuente a título de industria y comercio, reteica, por los años gravables 2017 a 2020 donde se liquidó impuesto de industria y comercio, sanciones e intereses de mora que se han generado por los años 2017 a 2020.


Pago efectuado mediante comprobante de egreso 22979 del 19 de septiembre de 2023, se canceló al municipio de Ortega por el sistema de retención en la fuente a título de industria y comercio, reteica, sanciones e intereses de mora la suma de \$81.131.000; valor que fue girado mediante el proceso de pago bancario de Davivienda número 46531906 del 19 de septiembre de 2023.

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

Nombre	NIT	Representante legal
GOBERNACION DEL TOLIMA	800.113.6727	ADRIANA MAGALI MATIZ

2. Identificación y vinculación de los presuntos responsables

Nombre	CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRIGUEZ
Identificación	14.397.665
Cargo	Director Financiero de Contabilidad
Periodo en el cargo	e30-01-2020 hasta 31-12-2023
Dirección	Manzana A casa No. 10 Urbanización Pedregal
Teléfono	3202344722

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la conciencia del gobierno</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

Correo electrónico	carloscriollo27@hotmail.com.
Nombre	ROMELIA DEL ROCIO ARIAS SILVA
Identificación	28843.962
Cargo	Director Financiero de Presupuesto
Periodo en el cargo	02-01-2008 hasta 31-08-2020
Dirección	Carrera 7 B No. 30-82. Ibaqué - Tolima
Teléfono	3152282482
Correo electrónico	rocioariassilva@hotmail.com

3. Identificación del tercero civilmente responsable

Nombre Compañía Aseguradora	- LA PREVISORA S.A.
NIT de la Compañía Aseguradora	- 860002400
Dígito de Verificación	- 2
Número de Póliza(s)	- 3000601
Vigencia de la Póliza.	- Del 21/06/2023 al 03/03/2024
Riesgos amparados	- COBERTURA DE MANEJO OFICIAL - DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA - FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL
Valor Asegurado	- \$150.000.000
Fecha de Expedición de póliza	- 22/06/2023
Cuantía del deducible	- \$0.00


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.

NORMAS LEGALES

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>se controla lo que gobierna</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

- ✓ 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. Memorando DTCFMA -31-2024 del 15 de mayo de 2024, remitiendo el hallazgo fiscal No 074 del 2024 (fl 1).
2. Hallazgo fiscal No 074 del 15 de mayo de 2024, con sus respectivos anexos (1 CD) (folios 3-13); el cual contiene las siguientes carpetas y documentos: **ROMELIA DEL ROCIO ARIAS SILVA, CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRIGUEZ y OTROS**, el cual contiene fotocopia de la cedula, certificación laboral, hoja de vida, manual de funciones certificación laboral, declaración de bienes y rentas y en pdf certificación de la menor cuantía, Informe definitivo, pólizas, actos administrativos de pago Resolución 1847 del 28 de agosto de 2023 y soportes de pago.
3. CDT-RS-2024-00004545 de fecha 28 de Agosto de 2024, comunicación del auto de apertura de indagación preliminar enviado a la Gobernación del Tolima (Folio 21).
4. CDT-RS-2024-00004545 de fecha 28 de Agosto de 2024, comunicación del auto de apertura de indagación preliminar enviado a la Alcaldía Municipal de Ortega Tolima (Folio 23).
5. Respuesta Comunicación CDT-RS-2024-00004545 de fecha 28 de Agosto de 2024, enviada por la Gobernación del Tolima y CD (Folios 27 -28).
6. CDT-RE-2024-00003963-1 Documentos aportados por la MUNICIPIO DE ORTEGA en respuesta a indagación preliminar (Folios 29-30).
7. Notificaciones auto de apertura de indagación preliminar No. 010 de fecha 22 de Agosto de 2024 (Folios 20-26).
8. Documentación allegada por el Departamento de asuntos jurídicos de la Gobernación del Tolima, mediante radicado CDT-RE-2025-00001007 del 03 da marzo de 2025 (59-68).
9. Notificación del auto de apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal No. 005 de fecha 21 de febrero de 2025 (Folios 35-58)

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Transparencia y calidad</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

10. Oficio CDT-RS-2025-0001151 de fecha 04 de marzo de 2025 por medio del cual se efectúa la Notificación por aviso del Auto de Apertura de Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 005 de fecha 21 de Febrero de 2025 al señor CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRIGUEZ (Folios 69-70).
11. Oficio CDT-RS-2025-0001152 de fecha 04 de marzo de 2025 por medio del cual se efectúa la Notificación por aviso del Auto de Apertura de Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 005 de fecha 21 de Febrero de 2025 a la señora ROMELIA DEL ROCIO ARIAS SILVA (Folios 71-72).
12. Oficio CDT-RE-2025-0001084 del 05 de marzo de 2026 mediante el cual se da respuesta a Oficio No. CDT-RS-2025-00000905 del 24 de febrero de 2025, enviado por el Secretario de Hacienda del Departamento del Tolima.(Folios 73-76)
13. Notificación por aviso en página web del Auto de Apertura de Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 005 de fecha 21 de Febrero de 2025 a ROMELIA DEL ROCIO ARIAS SILVA (folio 86-87).
14. Documentos Secretaria Administrativa del Departamento del Tolima (Folios 94-108).
15. Versión libre Doctor Carlos criollo (Folios 109-138)
16. Notificación Auto No. 021 de fecha 10 de febrero de 2026, por medio del cual se decretan pruebas (Folios 142-150).
17. Oficio CDT-RE-2026-00000799 de fecha 03 de marzo de 2026, por medio del cual se remiten pruebas por parte del Municipio de Ortega Tolima (Folios 152-183).
18. Oficio CDT-RE-2026-00000842 de fecha 06 de marzo de 2026, que contiene Derecho de petición Dr. Carlos Mario Forero Rincón, apoderado de la previsora S.A Compañía de Seguros. (Folio 184-191).
19. Notificaciones Auto No. 011 de fecha 09 de marzo de 2026, por medio del cual se reconoce personería al abogado CARLOS MARIO FORERO RINCON (Folios 193-197).

ACTUACIONES PROCESALES

1. Auto de Asignación No 177 del 16 de Julio de 2024 (folio 14)
2. Auto de apertura de indagación preliminar No. 010 de fecha 22 de Agosto de 2024. (Folios 15-19)
3. Auto de cierre de apertura de indagación preliminar No. 002 de fecha 20 de febrero de 2025 (Folios 31-34)
4. Auto de Apertura de Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 005 de fecha 21 de Febrero de 2025 (Folios 35-43).
5. Auto de asignación del proceso No. 103 del 28 de mayo de 2025 (Folio 90).
6. Auto avoca conocimiento del proceso de fecha 10 de Junio de 2025 (Folio 91)
7. Auto No. 021 de fecha 10 de febrero de 2026, por medio del cual se decretan pruebas (folios 139-141).

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Se construye con el ciudadano</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

8. Auto No. 011 de fecha 09 de marzo de 2026, por medio del cual se reconoce personería al abogado CARLOS MARIO FORERO RINCON (Folio 192).

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 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"***.

 <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

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 conciben en términos abstractos los elementos necesarios de la responsabilidad, lo importante es recordar, con el doctor Hinestrosa, 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 6° 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".


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 No. 005 de fecha 21 de Febrero de 2025, fue notificado debidamente por aviso, a todos los presuntos responsables, tal y como se puede observar a folios (69-72), por lo tanto, es procedente hacer una valoración de las versiones libres y pruebas allegadas al proceso en los siguientes términos:

Una vez notificado el referido Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 005 de fecha 21 de Febrero de 2025, presentaron versión libre y espontánea respecto a los hechos objeto de investigación, el señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía N°.14.397.665 de Ibagué, en calidad de Director Financiero de Contabilidad, para la época de los hechos (folios 109-138); la señora **ROMELIA DEL ROCIO ARIAS SILVA**, identificado con la Cedula de ciudadanía No.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Comunicación del ciudadano</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

CC 28.843.962, en su condición de Director Financiero de Presupuesto adscrito a la Secretaría De hacienda de la Gobernación del Tolima calidad que se prueba con la certificación expedida por la Gobernación del Tolima, en la cual se hace constar que se desempeñó en el cargo de **Secretario de Hacienda** durante el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2008 hasta el 31-08-2020, mediante resolución de nombramiento 001 del 01 de enero de 2008 y acta de posesión de la misma fecha, **no presentó Versión libre**, aun cuando estaba notificada en legal forma de la existencia del proceso de Responsabilidad Fiscal.

Es del caso aterrizar los argumentos traídos a comentario por el Doctor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, quien en su versión expone lo siguiente:

*"Yo, **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi firma, quien me desempeñé como **Director Financiero de Contabilidad del Departamento del Tolima**, actuando en nombre propio, y encontrándome dentro del término legal previsto para ello, acudo de la manera más respetuosa ante su Despacho con el fin de **presentar DESCARGOS – ARGUMENTOS DE DEFENSA**, dentro del proceso de responsabilidad fiscal de la referencia, con fundamento en los hechos, pruebas y consideraciones jurídicas que a continuación se desarrollan.*

1. SUSTENTACIÓN DE LA ALEGACIÓN


1.1. La conducta investigada no es imputable al Dr. Carlos Alfonso Criollo Rodríguez

El Auto No. 005 de 2025 pretende imputar al suscrito una conducta omisiva constitutiva de gestión fiscal ineficiente, bajo el argumento de que, en su condición de Director Financiero de Contabilidad de la Secretaría de Hacienda Departamental, no habría ejercido oportunamente el deber funcional de actuar como agente de retención del impuesto de industria y comercio ReteICA frente al municipio de Ortega, generando con ello el pago posterior de intereses de mora y sanciones que afectaron el patrimonio del Departamento del Tolima.

El Auto No. 005 de 2025 cita la Sentencia C-840 de 2021 para sustentar que el presunto daño patrimonial se origina en una conducta omisiva y en una gestión fiscal ineficiente, en los términos del artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

*Sin embargo, dicha interpretación desnaturaliza por completo el alcance de la providencia constitucional invocada. En efecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2021 reiteró que la gestión fiscal no se predica de manera automática de quien ostente un cargo público, ni de quien participe en procesos administrativos o financieros de apoyo, sino únicamente de quien ejerza **poder jurídico real, directo y efectivo sobre la administración, disposición o control de los recursos públicos**, con capacidad decisoria frente al resultado económico reprochado.*

En el presente caso, el suscrito no detentó competencia funcional ni poder decisorio para declarar, practicar, liquidar o pagar retenciones del impuesto de industria y comercio — ReteICA—, funciones que, conforme al Manual Específico de Funciones y a la estructura orgánica del Departamento del Tolima, recaen en dependencias distintas, particularmente en la Dirección Financiera de Tesorería.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Transparencia y Confianza</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

Así, pretender derivar responsabilidad fiscal del suscrito con fundamento exclusivo en el resultado económico del pago posterior de intereses y sanciones, sin acreditar ejercicio efectivo de gestión fiscal ni dominio funcional sobre el hecho generador del supuesto daño, implica una aplicación extensiva e inconstitucional de la Sentencia C-840 de 2021, y conduce inexorablemente a una forma proscrita de responsabilidad objetiva.

1.1.1. Imposibilidad de configuración de los elementos - sine qua non de la responsabilidad fiscal

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal exige la concurrencia simultánea de los siguientes elementos:

- (i) la existencia de un daño patrimonial cierto y cuantificable;*
- (ii) la realización de una conducta dolosa o gravemente culposa;*
- (iii) el ejercicio de gestión fiscal por parte del presunto responsable; y*
- (iv) un nexo causal directo entre la conducta y el daño.*

En el presente caso, los elementos estructurales no se configuran respecto del suscrito, por ausencia de gestión fiscal atribuible, competencia funcional, nexo causal directo y culpabilidad, como se expone a continuación.


a) Inexistencia de gestión fiscal directa atribuible al Director Financiero de Contabilidad

*El Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Gobernación del Tolima, Código MAN-GH-001, vigente desde el 31 de julio de 2015, establece de manera expresa las funciones asignadas al cargo de **Director Financiero de Contabilidad**, adscrito a la Secretaría de Hacienda Departamental (págs. 98 y 99).*

Es así como desde lo funcional encuentro meritorio insistir en que el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la gobernación del Tolima establece para el cargo de Director Financiero Contable unas funciones taxativas las cuales se resumen a las siguientes:

Dirección Financiera de Contabilidad

- 1. Dirigir y coordinar el registro de operaciones contables, análisis de resultados y presentación de los estados financieros de la Administración Central Departamental, y consolidarlos con los generados por la Contraloría Departamental, Asamblea Departamental y las Instituciones Educativas a cargo del Departamento, teniendo en cuenta las políticas, principios y normas que sobre contabilidad, establezca la Contaduría General de la Nación.*
- 2. Coordinar la generación y presentación oportuna de los informes que, en materia de su competencia, sean requeridos por la Contaduría General de la Nación, la Asamblea Departamental, la Contraloría Departamental y demás instancias autorizadas.*
- 3. Identificar los riesgos propios de la operación contable, para diseñar e implementar los mecanismos de control y reglamentar las acciones a seguir por las dependencias, que permitan la minimización de los efectos producidos, en caso de materialización del riesgo.*
- 4. Coordinar las actividades de consolidación de la contabilidad general del Departamento del Tolima, con la de sus entidades sin personería jurídica y efectuar*


 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La construcción del cumplimiento</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

- los análisis y ejercicios, de acuerdo con las disposiciones contables.*
5. *Orientar el registro y control del crédito público, garantizar la inclusión del servicio de la deuda en el presupuesto y adelantar los créditos necesarios, para el pago oportuno de estas obligaciones.*
 6. *Diseñar e implementar los procedimientos contables que deben aplicarse por todas y cada una de las dependencias, para garantizar el eficaz y oportuno registro de las operaciones.*
 7. *Coordinar el registro de los libros principales y auxiliares de contabilidad para la Administración Central Departamental que determine el Contador General de la Nación.*
 8. *Emitir conceptos y absolver consultas que en materia contable tributaria, se generen en las diferentes dependencias que conforman la Administración Central Departamental, tendientes a mejorar la calidad de la información*
 9. *Coordinar la inspección y revisión en forma de prueba selectiva, a los registros contables, que afecte los libros auxiliares con el fin de garantizar que la información registrada refleje la realidad económica y financiera de la Gobernación del Tolima.*
 10. *Determinar las dependencias, la información, soportes y los tiempos en que las diferentes áreas que conforman la Administración Central Departamental, deban suministrar la información necesaria para ser registrada en los libros auxiliares de contabilidad, dando cumplimiento al principio de causación establecido en el plan general de contabilidad pública.*
 11. *Administrar el Plan Contable que deba manejar la Administración Central, de conformidad con el catálogo de cuentas expedido por la Contaduría General de la Nación.*
 12. *Certificar para ser adicionado al presupuesto de la vigencia con base en las certificaciones expedidas por la Tesorería Departamental, los recursos que deben incorporarse, de conformidad con el marco normativo vigente”.*

*Aunado a ello, tenemos conforme al citado Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Gobernación del Tolima, que aquella Dirección Financiera Contable contaba con una asignación de funciones enmarcadas en un factor restrictivo pues de tal documento se logra extraer que debía: "Responder ante el Secretario de Hacienda, por la dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades que permitan una gestión adecuada de los recursos financieros del Departamento, enmarcada en los principios de racionalidad, transparencia, eficacia, eficiencia y oportunidad, **de acuerdo con su competencia**.”; por ello, lo que se pretende hacer evidente a la vista del Ente de control es que la actividad correspondiente de manera exacta a reconocer y ordenar la devolución de tributos retenidos a cargo de la gobernación del Tolima es una responsabilidad o función que se escapaba del marco de competencias asignadas de forma irrestricta al empleo en el que se desempeñe.*

*Conviene precisar que la génesis de este asunto obedece a que desde el departamento del Tolima se emitiera la Resolución No. 1847 del 28 de agosto de 2023 por medio de la cual se reconoció y ordenó realizar un pago a favor del municipio de Ortega por concepto de reteica de las vigencias fiscales 2017 a 2020, comprendiendo en dicho desembolso **sanciones e intereses** que fueron liquidadas por el Ente territorial municipal en mención en concordancia con tal tributo.*

*Que, pese a ser un aspecto hasta ahora omitido por la Contraloría Departamental del Tolima, no puede dejarse de lado que aquella Resolución No. 1847/2023 fue emitida por la Secretaría Administrativa del departamento del Tolima quien ostentaba competencias y facultades de **ORDENACIÓN DEL GASTO**.*


 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la construcción del ciudadano</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

En concreto, si bien se encuentra acreditado que en favor del municipio de Ortega se efectuó aquel pago por concepto de reteica, sanciones e intereses de mora, y esto es en virtud del Comprobante de Egreso No. 22979 del 19 de septiembre de 2023, no deja de ser cierto que la Dirección Financiera Contable no contaba con facultades o funciones de ordenadora del gasto por lo que no le resultaba ni factible ni imperioso reconocer y ordenar el pago de este tipo de tributos, es decir no desempeñaba gestión fiscal directa respecto de tal deber que le acudía a la institución pública.

*Además, si bien el numeral 4° de la página 98 del Manual de Funciones y Competencias Laborales del departamento del Tolima refiere que la Dirección de Presupuesto debía coordinar la generación de órdenes de pago bajo los lineamientos que sobre impuestos y demás contribuciones de ley determinara la Dirección Financiera de Contabilidad, no quiere decir ello que debiera de manera imperativa esta última Dirección nombrada llevar a cabo la determinación y reconocimiento, e incluso ordenar la devolución de tributos retenidos, pues tal referencia contenida en ese numeral 4° de la página 98 del Manual de Funciones y Competencias Laborales se limita a que debe la Dirección Financiera de Contabilidad garantizar y comunicar "la implementación de procedimientos contables y tributarios para su debida aplicación", actuación que claramente dependía de la gestión y desempeño de otras dependencias como lo era ordenación del gasto propiamente dicha. En efecto, al analizar el contenido literal del numeral 4° del Manual Específico de Funciones página 98, se advierte que la función allí prevista, consistente en "implementar procedimientos contables y tributarios para su debida aplicación", corresponde a una atribución de carácter técnico, orientada a la definición, adopción y armonización de lineamientos internos para el adecuado registro y control de las operaciones contables y tributarias de la entidad. Dicha función, en su alcance literal y sistemático, **resulta jurídica y funcionalmente distinta** de las competencias relacionadas con el reconocimiento de obligaciones, la práctica de retenciones, la liquidación de tributos o la ordenación y ejecución de pagos, las cuales se encuentran asignadas a otras dependencias con capacidad decisoria y ejecutora dentro de la estructura administrativa del Departamento del Tolima. En consecuencia, no es jurídicamente viable equiparar una función de carácter técnico-procedimental con facultades de gestión fiscal directa ni derivar de ella responsabilidad fiscal personal por actuaciones que desbordan por completo la esfera funcional del cargo desempeñado por el suscrito.*

De lo precisado, notorio resulta ser que desde la Dirección Financiera de Contabilidad incluso se necesita de la ordenación del gasto para conocer del reconocimiento y pago o devolución de tributos y en virtud de tal información luego si proceder a implementar procedimientos contables y tributarios para ponerlos a disposición de la Dirección de Presupuesto para la debida aplicación del ejercicio de coordinar que se generen órdenes de pago.

Y lo inmediatamente anterior, además, sin dejar de lado que las retenciones que por concepto de Reteica le corresponden efectuar a nuestro Ente territorial son en virtud de los Acuerdos Municipales proferidos por los concejos de cada municipio en los que se determina a nuestro departamento como Agente Retenedor, es por esto que de aquellos contratos que suscribe nuestra Gobernación del Tolima y los cuales se ejecutan en tales jurisdicciones municipales ha debido ser la Tesorería del Departamento del Tolima o la Dirección de Presupuesto las que en procura del desempeño del ente departamental como "AGENTE RETENEDOR" se permitieran efectuar los respectivos descuentos o deducciones por ese concepto para posteriormente ponerlos a disposición de los respectivos municipios. Es decir, como los pagos de reteica a aplicarse en favor de los municipios como Ortega se

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la excelencia del control</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

efectúan desde el departamento del Tolima por ser este un Agente Retenedor en el marco de aquellos contratos celebrados desde el gobierno departamental y cuyo lugar de ejecución es en las jurisdicciones municipales, no es a la Dirección Financiera de Contabilidad la que le correspondiera garantizar o materializar lo referente a aplicar tales descuentos y posteriores reconocimientos y devoluciones pues esto es una labor propia de quien tuviera a cargo la ordenación del gasto, así como de la Tesorería departamental y de la Dirección de Presupuesto, aspectos de esencial relevancia que hasta ahora ha pasado por alto el Ente de control.

Del análisis sistemático de dichas disposiciones se concluye que las funciones del cargo se circunscriben, entre otras, a:

- Dirigir, coordinar y supervisar los procesos contables del Departamento.
- Garantizar la adecuada elaboración de los estados financieros.
- Velar por la correcta aplicación de las normas contables públicas.
- Atender requerimientos de los entes de control en materia contable.

Y ninguna de las funciones asignadas al cargo de Director Financiero de Contabilidad comporta facultad decisoria sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias municipales, ni autoriza imputar responsabilidad fiscal por resultados derivados de actuaciones que escapen por completo a su esfera funcional.

Por tal razón en ningún apartado del Manual se atribuye al Director Financiero de Contabilidad la competencia para:

- Determinar la calidad de agente de retención frente a cada municipio.
- Interpretar y aplicar de manera autónoma estatutos tributarios municipales.
- Ordenar pagos tributarios.
- Declarar o pagar tributos territoriales.

Estas competencias corresponden, conforme al diseño institucional, a la Secretaría de Hacienda en su conjunto, a la Dirección de Presupuesto o Tesorería, y especialmente a las dependencias con capacidad de ordenación del gasto, función que el suscrito **no ejercía ni tenía delegada**.


En consecuencia, **no existe ejercicio de gestión fiscal directa**, presupuesto indispensable para imputar responsabilidad fiscal conforme al artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

b) Inexistencia de una obligación clara, exigible y conocida en el período investigado

La imputación parte del supuesto de que el Departamento del Tolima debía conocer y cumplir, entre los años 2017 y 2020, las obligaciones derivadas del Estatuto de Rentas del municipio de Ortega, actuando como agente de retención del ICA.

No obstante, obra probado en el expediente que:

- Durante las vigencias 2017–2020 **no existió comunicación oficial, clara ni precisa** por parte del municipio de Ortega informando dicha obligación.

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <small>Controlador General de la Administración</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


- El propio municipio **solo formaliza su interpretación** de la obligación en el año 2022, como resultado de la solicitud general elevada por el Departamento mediante la Circular 005 de 2022.
- Es a partir de dicha comunicación que el municipio inicia los procesos de fiscalización, emplazamiento y posterior liquidación, Lo anterior se soporta en el acervo documental allegado (Circular 005 de 2022 y comunicaciones de respuesta), del cual se advierte que la precisión formal de la obligación por parte del municipio de Ortega solo se produce con posterioridad, circunstancia que excluye la exigibilidad cierta y conocida en el periodo 2017–2020.

Pretender imputar una omisión funcional en ausencia de una obligación oficialmente informada, exigible y determinada vulnera los principios de legalidad, tipicidad y debido proceso, Pues ante tal cuestionamiento no hay asomo de duda que no se me puede encontrar una conducta debidamente configurada, ni mucho menos una culpa grave que me pueda ser endilgada, pues:

- No obra en el expediente prueba fehaciente de que los 47 municipios hubieran comunicado a la Dirección Financiera Contable los respectivos acuerdos municipales o estatutos de renta en los que se determinara al Ente departamental como agente retenedor de sus tributos.
- Pese a que desde la Dirección Financiera Contable se efectuó el correspondiente requerimiento mediante la Circular No. 05 del veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022), se evidenció que los entes territoriales omitieron brindar una oportuna, diligente y satisfactoria contestación al respecto.
- La actividad o actuación específica de aplicar deducciones o descuentos a actos contractuales suscritos por el Departamento del Tolima y cuyo lugar de ejecución fuera el municipio de Ortega era, en estricto sentido, competencia de otras dependencias distintas a la Dirección Financiera de Contabilidad; en consecuencia, el suscrito no podía subrogarse competencias o funciones que no le correspondían, pues ello configuraría otro tipo de responsabilidades de naturaleza disciplinaria e incluso penal.
- Las declaraciones se efectúan en la Tesorería del departamento del Tolima, tales como liquidaciones de ICA, de retenciones en la fuente, entre otras, aspecto que ha desconocido el Ente de control y por el contrario ha tenido a la Dirección Financiera Contable como responsable de todo ello sin así realmente serlo.

En consecuencia, la **Culpabilidad** como elemento estructurador de la responsabilidad fiscal, y con mayor razón la supuesta culpa grave que el auto de imputación propone, debe ser completamente descartada, puesto que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional citada, es un deber del Ente de control aportar los elementos probatorios que demuestren el elemento subjetivo de intención o descuido con que haya obrado dicho funcionario, más allá de la simple acreditación de la extemporaneidad representada en sanciones e intereses de mora.

De lo ilustrado, cabe decirse, dichos elementos probatorios no existen en el expediente ni podrán existir, máxime cuando la "culpa grave" que se imputa en el Auto No. 005/2025, entendida como una negligencia extrema equiparable a la intención psicológica clara y positiva de cometer la infracción, requiere prueba expresa de la misma, so pena de vulnerar la presunción constitucional de buena fe impuesta por el artículo 83 de nuestra

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>su compromiso es el ciudadano</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

Constitución Política.

Ruego en estos términos a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima considerar que, bajo las circunstancias aquí expuestas, imputarme culpa grave amparándose solamente en el pago de sanciones e intereses de mora por concepto de reteica, sin mediar pruebas adicionales de la intención del funcionario que acudo, conlleva aplicar una responsabilidad objetiva, al no existir pruebas adicionales acerca de la Culpabilidad del investigado en la comisión de la misma.

Por lo argumentado, se reitera al Ente de control reponer la decisión de imputarme responsabilidad fiscal a título de culpa grave y, en su lugar, disponer el archivo de las diligencias.

1.1.2. Ausencia de culpabilidad del Dr. Carlos Alfonso Criollo Rodríguez
(argumento subsidiario)

Aun en el evento hipotético no aceptado, de que se considerara configurado un daño patrimonial, lo cierto es que no existe prueba alguna de conducta dolosa o gravemente culposa atribuible al suscrito.

a) Prohibición constitucional de la responsabilidad objetiva

*La Corte Constitucional, en la **Sentencia C-619 de 2002**, estableció de manera categórica que el régimen de responsabilidad fiscal colombiano es de naturaleza subjetiva, proscribiendo cualquier forma de imputación basada exclusivamente en el resultado.*

En dicha providencia se indicó que:

"Solo cuando se demuestre una conducta dolosa o gravemente culposa y su relación directa con un daño patrimonial previamente probado, puede estructurarse válidamente una imputación de responsabilidad fiscal".


En el presente caso, la Contraloría parte del pago de intereses y sanciones como hecho suficiente para inferir culpabilidad, sin demostrar:

- *que el suscrito tenía competencia funcional directa para evitar el resultado,*
- *que conocía una obligación concreta y exigible,*
- *o que actuó con desidia, negligencia grave o intención de causar daño.*

Ello configura una imputación por resultado, incompatible con el precedente constitucional.

*Resulta jurídicamente insostenible imputar una conducta omisiva al suscrito cuando el acervo probatorio demuestra que, durante las vigencias cuestionadas, el municipio de Ortega **no había emitido comunicación oficial, expresa ni inequívoca** en la que informara al Departamento del Tolima su interpretación normativa sobre la obligación de actuar como agente de retención del impuesto de industria y comercio.*

Solo hasta el año 2022, como resultado directo de la Circular No. 005 expedida por la Gobernación del Tolima, el municipio de Ortega precisó su posición jurídica y activó los mecanismos de cobro correspondientes. Pretender trasladar las consecuencias económicas de esa definición posterior a periodos en los que no existía certeza jurídica sobre la obligación tributaria vulnera el principio de confianza legítima y desnaturaliza el concepto de omisión reprochable en sede fiscal.

	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	

Esta afirmación no se funda en un alegato de desconocimiento normativo, sino en la inexistencia de un deber funcional concreto, exigible y operativo para el suscrito. La sola vigencia de un Estatuto Tributario municipal no genera, por sí misma, una obligación automática de retención a cargo de un ente territorial distinto, ni habilita la imputación personal de responsabilidad fiscal sin un acto de determinación, fiscalización o exigibilidad clara por parte del municipio competente.

b) Alcance real de la Sentencia C-840 de 2021 y su indebida aplicación al caso concreto

*El Auto 005 de 2025 invoca la Sentencia C-840 de 2021, con ponencia del Magistrado Jaime Araújo Rentería, la Contraloría la está usando **solo para afirmar que la omisión puede generar daño, pero omite** que la Corte exige **competencia funcional concreta + dominio del hecho fiscal**.*

*Es indispensable precisar que la Sentencia C-840 de 2021 no redefine ni amplía el concepto de gestión fiscal contenido en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, ni autoriza imputaciones automáticas fundadas en la sola existencia de un deber funcional abstracto. Por el contrario, la Corte Constitucional reitera que la responsabilidad fiscal exige la acreditación de una relación directa entre la conducta atribuida, la competencia funcional concreta del servidor público y el daño patrimonial causado. En consecuencia, dicha providencia no habilita la imputación de responsabilidad fiscal a funcionarios que carecen de **dominio material del hecho fiscal**, esto es, que no ejercen funciones de retención, declaración, pago u ordenación del gasto.*


Aplicar dicha sentencia para imputar responsabilidad a quien no tenía competencia normativa, funcional ni decisoria constituye una interpretación extensiva en perjuicio del investigado, contraria al debido proceso.

*En particular, aun si se aceptara que el pago de intereses y sanciones constituye un detrimento patrimonial, dicho resultado no habilita —por sí solo— la imputación fiscal, pues el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 exige acreditar (i) **gestión fiscal atribuible** al presunto responsable, (ii) **nexo causal directo** y (iii) **culpa grave o dolo**, elementos que no pueden presumirse ni derivarse automáticamente del resultado. En consecuencia, la cita de la Sentencia C-840 de 2021 debe entenderse en armonía con la prohibición de responsabilidad objetiva reiterada por la Corte Constitucional, de modo que su aplicación al caso exige un análisis estricto de competencia funcional y reproche subjetivo, ausentes respecto del suscrito.*

En suma:

- *El Dr. Carlos Alfonso Criollo Rodríguez no ejercía gestión fiscal directa respecto del ReteICA del municipio de Ortega.*
- *No tenía competencia funcional para declarar, pagar u ordenar tributos municipales.*
- *No existió obligación clara, exigible y oficialmente informada durante el período investigado.*
- *No se acreditó conducta dolosa ni gravemente culposa.*

*Por tanto, **no se configuran los presupuestos del artículo 3 de la Ley 610 de 2000**, y la imputación contenida en el Auto 005 de 2025 resulta **jurídicamente insostenible**. Y debe precisarse que la Sentencia C-840 de 2021 no deroga, modifica ni*

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</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

relativiza el precedente fijado en la Sentencia C-619 de 2002, en la cual la Corte Constitucional proscribió de manera categórica la responsabilidad fiscal objetiva. Por el contrario, la C-840 reafirma que la imputación fiscal exige acreditación de culpabilidad y dominio funcional efectivo, razón por la cual su aplicación aislada o extensiva, como pretende la Contraloría, resulta contraria al bloque de constitucionalidad.

"Por estas razones, la imputación carece de soporte fáctico, jurídico y probatorio suficiente, y no puede prosperar válidamente dentro de un Estado constitucional de derecho."

c. Actuación diligente, buena fe y gestión correctiva (argumento subsidiario reforzado)

Aun en el evento meramente hipotético que no se acepta de analizar la culpabilidad del suscrito dentro del marco del presente proceso, resulta jurídicamente incontrovertible que **no se configura culpa grave**, entendida esta, conforme a la jurisprudencia constitucional y al desarrollo legal del régimen de responsabilidad fiscal, como una **negligencia extrema**, caracterizada por un desprecio manifiesto por los deberes funcionales, equiparable en sus efectos al dolo.

Por el contrario, del análisis integral del expediente y del acervo probatorio allegado se evidencia que la actuación del suscrito se ajustó de manera estricta a los principios de **buena fe, diligencia, razonabilidad y corrección funcional**, excluyendo cualquier forma de reproche subjetivo.


En efecto, una vez el municipio de Ortega informó formalmente por primera vez, la interpretación de su Estatuto de Rentas y la supuesta obligación del Departamento del Tolima como agente de retención del impuesto de industria y comercio, el suscrito, en el marco de sus competencias como Director Financiero de Contabilidad:

- *atendió oportunamente los requerimientos formulados;*
- *coordinó la revisión técnica y contable de la información solicitada;*
- *promovió la implementación del sistema de ReteICA una vez la obligación fue precisada y comunicada oficialmente; y*
- *participó activamente en la formulación de los recursos administrativos que permitieron reducir de manera sustancial las pretensiones económicas inicialmente reclamadas por el municipio.*

Estas actuaciones descartan de plano cualquier conducta caracterizada por desidia, abandono funcional o indiferencia frente a los recursos públicos. Muy por el contrario, reflejan una **gestión diligente, correctiva y orientada a la defensa del patrimonio departamental**, incompatible con la noción de culpa grave exigida por el ordenamiento jurídico.

Debe recordarse que, conforme a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en especial la Sentencia C-619 de 2002, la responsabilidad fiscal es de naturaleza **subjetiva**, y no puede estructurarse sobre la base del solo resultado adverso, ni del pago posterior de intereses o sanciones, sin que medie prueba cierta de una conducta dolosa o gravemente culposa imputable al investigado.

Así las cosas, aun si se aceptara la existencia de un daño patrimonial lo cual se controvierte, este no sería jurídicamente atribuible al suscrito, en tanto no se encuentra

	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

acreditado el elemento subjetivo de la responsabilidad, presupuesto indispensable para cualquier declaratoria en sede fiscal. Ello implica, indubitablemente, que, por las características de nuestro sistema constitucional y por el marco legal que rige el proceso de responsabilidad fiscal, la responsabilidad objetiva se encuentra proscrita⁴ y, por lo tanto, la culpabilidad es supuesto ineludible y necesario para la declaratoria de la responsabilidad fiscal, lo que significa que tienen lugar "... tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga".

En ese sentido, aterrizando al proceso de responsabilidad fiscal bajo estudio, encontramos que en aquel Auto No. 005 de 2025 se me endilgó haber incurrido en una conducta tipificada como "gravemente culposa", y en concreto por el no pago oportuno del sistema de retención en la fuente a título de industria y comercio, reteica del 2017 al 2020 por parte del Departamento del Tolima al municipio de Ortega, lo cual generó un daño patrimonial al erario departamental.

Luego entonces, se aborda el presente argumento, como ya se dijo, con carácter de subsidiario del primero pues tampoco existe una conducta propiamente materializada que pudiera ser configurativa de aquel elemento esencial de la responsabilidad fiscal.


Por ende, como el actuar objeto de reproche por el Ente de control ha correspondido a que presuntamente desconocí mis deberes funcionales orientados al reconocimiento y pago de devolución de dinero retenido por concepto de impuesto de industria comercio, no pueden dejarse de valorar actuaciones y gestiones que en su momento desplegó de manera acuciosa y diligente, así como situaciones que representaron cierta imposibilidad para conocer de cuáles tributos debían retenerse o reconocerse para efectos de devolución.

Se observa del plenario que desde un principio actué de manera diligente requiriendo a cada uno de los 47 municipios del Tolima la información respecto a si el Ente territorial departamental era agente de retención en sus respectivas jurisdicciones.

De tal aseveración se permitió adjuntar copia de Circular No. 05 calendada del veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022). Es así que en esta instancia corresponde precisar un aspecto que la Contraloría Departamental del Tolima ha omitido valorar y en concreto es lo referente a que desde el gobierno departamental del Tolima para esa fecha se generaba una imposibilidad de conocer en cuáles municipios del Tolima e incluso a nivel nacional se contaba con acuerdos municipales en los que se le determinara como AGENTE RETENEDOR de ciertos tributos.

De otro lado, advirtiendo que en todo caso no era la Dirección Financiera Contable la directa responsable de garantizar o aplicar las deducciones y retenciones, así como de reconocer y ordenar devolución por concepto de dineros retenidos por ICA en favor de entes territoriales municipales, el veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022) se emitió la Circular No. 07 de ese día, la cual se dirigió a cada uno de los supervisores y ordenadores del gasto de la Gobernación del Tolima, y por medio de la cual les fue puesta de presente la responsabilidad que ostentaban frente a las obligaciones tributarias y en especial frente al Rete-Ica, ello, toda vez que eran quienes establecían los pagos y descuentos a realizarse cuando ordenaban y presentaban la orden de pago al área de central de cuentas de la Dirección Financiera de Presupuesto que es donde inicia el proceso de elaboración de orden de pago.

Y adicional a lo anterior, también se aporta lo correspondiente a la Circular No. 08 de fecha veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022) dirigida a las entidades

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Garantizando el ordenamiento</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

descentralizadas de la Gobernación del Tolima, con la que en similares términos se les advirtió sobre la responsabilidad que tenían frente a las obligaciones tributarias y en especial frente al Rete-Ica, esto con el fin de contribuir también al recaudo del mismo impuesto a favor de los Municipios y precaver situaciones como la que equivocadamente hoy han generado una imputación fiscal a mi nombre.

Lo anterior, nos permite entrever que sí hubo una gestión diligente ante la falta de comunicaciones que debieron efectuarse desde los 47 municipios en lo referente a advertir a nuestro ente departamental que era un agente retenedor, esto sin dejar de lado que tal gestión fue en procura de aquel propósito general establecido en el Manual de Funciones y Competencias Laborales para el cargo de Director Financiero Contable y que se resume a responder ante el Secretario de Hacienda, por la dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades que permitan una gestión adecuada de los recursos financieros del Departamento, enmarcada en los principios de racionalidad, transparencia, eficacia, eficiencia y oportunidad, de acuerdo con su competencia.

1. Actuación Diligente, Preventiva y Documentada del Suscrito

Aun cuando no me correspondía funcionalmente ejecutar retenciones o pagos, el expediente demuestra que sí desplegué una actuación activa y diligente, orientada a identificar y corregir eventuales obligaciones tributarias municipales.

En efecto, mediante la Circular No. 005 del 25 de febrero de 2022, suscrita por el suscrito, se requirió formalmente a todos los municipios del departamento para que informaran si el Departamento del Tolima ostentaba la calidad de agente retenedor del ICA, solicitando expresamente la remisión de estatutos de rentas, acuerdos municipales, calendarios tributarios y formatos oficiales.

Como resultado de dicha gestión, municipios como Ortega, Fresno y Saldaña, entre otros, remitieron respuestas formales y soportes normativos, lo cual evidencia que la Dirección Financiera de Contabilidad actuó de manera estructurada, preventiva y sistemática, y que la ausencia de información previa obedeció a la falta de reporte oportuno por parte de los entes municipales.

2. Respuesta al Municipio de Ortega e Implementación del Sistema Reteica

Una vez recibido el requerimiento formal del municipio de Ortega en marzo de 2022, se procedió de manera inmediata a verificar la situación con Tesorería, lo que dio lugar a la respuesta institucional contenida en el Oficio DFC-246 del 23 de marzo de 2022, mediante la cual se informó con veracidad que no se habían practicado retenciones ni presentado declaraciones en vigencias anteriores, por inexistencia de descuentos.


Ese mismo día, mediante el Oficio DFC-250 del 23 de marzo de 2022, se dispuso la implementación del sistema de ReteICA, instruyendo la parametrización correspondiente, una vez identificada la modificación normativa introducida por el Acuerdo 007 de 2021, que precisó la condición del Departamento del Tolima como agente retenedor.

Estas actuaciones descartan de plano cualquier reproche subjetivo, pues demuestran que, tan pronto existió claridad normativa y requerimiento formal, se adoptaron correctivos reales e inmediatos.

3. Ausencia de Nexo Causal y Prohibición de Responsabilidad Objetiva

En particular, debe resaltarse que el presunto daño patrimonial que la Contraloría pretende imputar se soporta en la Resolución No. 1847 del 28 de agosto de 2023, acto administrativo mediante el cual se ordenó el pago de valores correspondientes a ReteICA,



 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA</p> <p><small>Por el cumplimiento de la ley y la justicia</small></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

intereses y sanciones al municipio de Ortega.

*Dicho acto administrativo constituye una decisión institucional posterior, adoptada en un contexto jurídico y temporal distinto, y no puede ser utilizado retroactivamente para construir un nexo causal subjetivo respecto de actuaciones u omisiones atribuidas al suscrito durante vigencias anteriores, máxime cuando para los períodos cuestionados **no existía comunicación oficial, clara y precisa del municipio de Ortega que determinara la obligación concreta del Departamento del Tolima como agente de retención.***

En consecuencia, la Resolución No. 1847 de 2023 no acredita gestión fiscal directa, no prueba conducta omisiva imputable, no demuestra nexo causal subjetivo y no configura culpabilidad en cabeza del suscrito, por lo que carece de aptitud probatoria para sustentar imputación de responsabilidad fiscal conforme a los artículos 3 y 5 de la Ley 610 de 2000.

2. Solicitud


*Con fundamento en las consideraciones fácticas, normativas, jurisprudenciales y probatorias expuestas a lo largo del presente escrito, **respetuosamente solicito** a la Contraloría Departamental del Tolima:*

- 1. **Disponer el archivo del proceso de responsabilidad fiscal adelantado en contra del suscrito, por cuanto no se configuran los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal previstos en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, en especial la existencia de gestión fiscal directa y de conducta dolosa o gravemente culposa.***
- 2. **Reconocer que la imputación formulada en el Auto No. 005 de 2025 se fundamenta en una errónea atribución funcional, una interpretación extensiva e improcedente de las normas tributarias municipales, y una aplicación incorrecta de la jurisprudencia constitucional, lo cual impide jurídicamente cualquier declaratoria de responsabilidad fiscal.***

*Ordenar el archivo definitivo de las actuaciones respecto del suscrito, en garantía de los principios constitucionales de **legalidad, debido proceso, presunción de inocencia y prohibición de responsabilidad objetiva**”.*

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 de la GOBERNACION DEL TOLIMA, con fundamento en el hallazgo fiscal No. 074 del 15 de mayo de 2024, emitido por la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente y trasladado a esta dirección mediante memorando DTRF 032 del 20 de mayo de 2024, el cual sustenta la premisa de con respecto a la irregularidad que se evidencia en lo consignado en la resolución 1847 del 28 de agosto de 2023, por medio del cual se reconoce y ordena un pago a favor del municipio de Ortega Tolima, por concepto del sistema de retención en la fuente a título de industria y comercio, reteica, por los años gravables 2017 a 2020 donde se liquidó impuesto de industria y comercio, sanciones e intereses de mora que se han generado por los años 2017 a 2020.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la centralización del control</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

Pago efectuado mediante comprobante de egreso 22979 del 19 de septiembre de 2023, se canceló al municipio de Ortega por el sistema de retención en la fuente a título de industria y comercio, reteica, sanciones e intereses de mora la suma de \$81.131.000,00

Observada la Resolución 1847 del 28 de agosto de 2023 se hace la siguiente liquidación:

AÑO	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	SANCIONES	INTERESES DE MORA	TOTAL	Caducidad de la acción fiscal
2017	8.339.000,00	6.960.000,00	19.433.000,00	34.732.000,00	2022
2018	5.300.000,00	6.960.000,00	10.171.000,00	22.431.000,00	2023
2019	2.373.000,00	6.960.000,00	4.578.000,00	12.911.000,00	2024
2020	1.955.000,00	6.960.000,00	2.142.000,00	11.057.000,00	2025
TOTALES	17.967.000,00	27.840.000,00	35.324.000,00	81.131.000,00	

Se mencionó en el auto de apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal No. 005 de fecha 21 de Febrero de 2025, la existencia de certeza de causación de los intereses de mora de cada una de las vigencias en las que se procedió al pago y que con fundamento en las pruebas aportadas en la indagación se logró establecer que el pago debió realizarse dentro del mes siguiente al de la retención, es decir por lo que se advierte que frente algunos conceptos ya han operado el fenómeno de la caducidad como se observa en la anterior tabla, lo que permite establecer que para efectos de cuantificación del daño al patrimonio del estado y de vinculación de los presuntos responsables se tomará la vigencia 2020.

En su momento en el mismo escenario procesal al que nos venimos refiriendo se mencionó que del análisis de la prueba documental aportada se podía inferir que como lo indica el hallazgo que el reproche fiscal cuestionado, a la **GOBERNACIÓN DEL TOLIMA** al determinar un detrimento patrimonial en la suma de **NUEVE MILLONES CIENTO DOS MIL PESOS (\$9.102.000,00)**, lo cual se ocasionó La Gobernación del Tolima, como agente retenedor no cumplió con sus deberes como agente retenedor, no habiendo declarado ni pagado dentro del plazo las retenciones en la fuente del impuesto de industria y comercio que como sujeto activo del impuesto le correspondía al municipio de Ortega, Tolima entre los años de 2017 y 2020.

Así mismo, se manifestó que según el estatuto de Rentas del municipio, estas declaraciones debían presentarse mensualmente y entregarse bimensualmente en medios magnéticos la relación de las retenciones. La falta de cumplimiento generó el pago de intereses de mora que afectan el patrimonio de la Gobernación del Tolima. Efectivamente el pago de interés de mora es un hecho que no debió producirse si los pagos se hubiesen dado dentro del plazo.


En relación con ello, es menester traer a colación lo dispuesto por la normativa aludida,

Estatuto Tributario

Art. 368. Quienes son agentes de retención.

Son agentes de retención o de percepción, las entidades de derecho público,

Título II obligaciones del Agente retenedor

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la construcción de la transparencia</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

Art. 375. Efectuar la retención.

Están obligados a efectuar la retención o percepción del tributo, los agentes de retención que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar dicha retención o percepción

Art. 377. La consignación extemporánea causa intereses moratorios.

La no consignación de la retención en la fuente, dentro de los plazos que indique el Gobierno, causará intereses de mora, los cuales se liquidarán y pagarán por cada mes o fracción de mes calendario de retardo en el pago, de acuerdo con lo previsto en el artículo 634.

Art. 381. Certificados por otros conceptos.

Cuando se trate de conceptos de retención diferentes de los originados en la relación laboral, o legal y reglamentaria, los agentes retenedores deberán expedir anualmente un certificado de retenciones que contendrá:

- a. Año gravable y ciudad donde se consignó la retención.*
- b. Apellidos y nombre o razón social y NIT del retenedor.*
- c. Dirección del agente retenedor.*
- d. Apellidos y nombre o razón social y NIT de la persona o entidad a quien se le practicó la retención.*
- e. Monto total y concepto del pago sujeto a retención.*
- f. Concepto y cuantía de la retención efectuada.*
- g. La firma del pagador o agente retenedor.*


A solicitud de la persona o entidad beneficiaria del pago, el retenedor expedirá un certificado por cada retención efectuada, el cual deberá contener las mismas especificaciones del certificado anual.

PARÁGRAFO 1. Las personas o entidades sometidas a retención en la fuente podrán sustituir los certificados a que se refiere el presente artículo, cuando éstos no hubieren sido expedidos, por el original, copia o fotocopia auténtica de la factura o documento donde conste el pago, siempre y cuando en él aparezcan identificados los conceptos antes señalados.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional podrá eliminar la obligación de expedir el certificado de retenciones a que se refieren éste y el artículo anterior, creando mecanismos automáticos de imputación de la retención que lo sustituyan.

Algunas de las obligaciones del agente retenedor consagradas entre los artículos 375 y 379 del ET son:

- Efectuar la retención o percepción del tributo.
- Consignar los valores retenidos en los lugares y dentro de los plazos señalados por el Gobierno, dado que la consignación extemporánea causará intereses de mora, los cuales se liquidarán y pagarán por mes o fracción de mes calendario de acuerdo con el tiempo de retardo en el pago (ver artículo 634 del ET).

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del Tolima</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

- Expedir anualmente certificados de ingresos y retenciones a los asalariados, correspondientes al año gravable inmediatamente anterior, los cuales deberán cumplir con las indicaciones señaladas por ley.
- Presentar la declaración mensual de las retenciones que se debieron efectuar durante el respectivo mes, de acuerdo con lo señalado en los artículos 604 y 606 del ET.

Así mismo el Acuerdo No. 004 de 2017, mediante el cual se adopta el Estatuto de Rentas del Municipio de Ortega adopta las mismas disposiciones del Estatuto tributario, artículos 101 a 118 del Estatuto Tributario.


Sobre los plazos estipulados para efectuar las declaraciones y pago se establece lo siguiente:

ARTICULO 118: Quienes deben presentar declaración. *A partir del mes de enero de 2013, inclusive, los agentes de retención en la fuente deberán presentar cada mes, una declaración de las retenciones en la fuente que de conformidad con las normas vigentes deberán efectuar durante el respectivo mes, la cual se presentará en el formulario que para tal efecto señale la Secretaria de Hacienda municipal o quien haga sus veces.*

Para tal efecto mediante acto administrativo la Administración de Ortega Tolima expidió las resoluciones 002 del 26 de enero de 2019 y 001 del 03 de enero de 2020 en los cuales establecen los plazos para efectuar las respectiva declaraciones y pagos así:

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARACIÓN Y PAGO MENSUAL DE RETENCIÓN EN LA FUENTE SOBRE EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Los Agentes de retención en la fuente del Impuesto de Industria y Comercio de que trata el artículo 104 del Acuerdo 004 de 2017 (Estatuto Municipal de Rentas), deberán presentar sus declaraciones de retención en la fuente sobre el impuesto de Industria y Comercio y pagar los valores retenidos por este mismo concepto en los plazos máximos que se establecen a continuación:

VALORES RETENDIDOS EN EL MES DE.	FECHA LIMITE PARA DECLARAR Y REALIZAR EL
<i>Enero de 2019</i>	<i>Febrero 12 de 2019</i>
<i>Febrero de 2019</i>	<i>Marzo 12 de 2019</i>
<i>Marzo de 2019</i>	<i>Abril 10 de 2019</i>
<i>Abril de 2019</i>	<i>Mayo 10 de 2019</i>
<i>Mayo de 2019</i>	<i>Junio 11 de 2019</i>
<i>Junio do 2019</i>	<i>Julio 10 de 2019</i>
<i>Julio de 2019</i>	<i>Agoslo 13 de 2019</i>
<i>Agosto de 2019</i>	<i>Septiembre 10 de 2019</i>
<i>Septiembre de 2019</i>	<i>Octubre 10 de 2019</i>
<i>Octubre de 2019</i>	<i>Noviembre 13 de 2019</i>
<i>Noviembre de 2019</i>	<i>Diciembre 10 de 2019</i>
<i>Diciembre de 2019</i>	<i>Ener10 de 2020</i>

	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 TERCERO: INFORMACIÓN EN MEDIO MAGNÉTICO: El Agente de Retención en la Fuente del Impuesto de Industria y Comercio, deberá presentar en medio magnético de manera bimestral en las instalaciones de la Secretaria de Hacienda de Ortega Tolima, un informe sobre las retenciones practicadas. Este informe deberá presentarse a través de un archivo Excel que contenga la siguiente información:

NIT O CÉDULA DE CIUDADANÍA DE LA PERSONA JURÍDICA O NATURAL A LA QUE SE LE PRACTICÓ LA RETENCIÓN	PRIMER APELLIDO DE LA PERSONA JURÍDICA O NATURAL A LA QUE SE LE PRACTICÓ LA RETENCIÓN	SEGUNDO APELLIDO DE LA PERSONA JURÍDICA O NATURAL A LA QUE SE LE PRACTICÓ LA RETENCIÓN	NOMBRE DE LA PERSONA JURÍDICA O NATURAL A LA QUE SE LE PRACTICÓ LA RETENCIÓN	MONTO DE LA OPERACIÓN SOBRE LA CUAL SE LE PRACTICÓ LA RETENCIÓN	TARIFA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO APLICADA EN LA RETENCIÓN	CÓDIGO DE LA ACTIVIDAD SUJETA A LA RETENCIÓN	MONTO DE LA RETENCIÓN PRACTICADA	OBSERVACIONES
CAMPO NUMÉRICO (SEPARADOR DE MILES)	CAMPO ALFABÉTICO	CAMPO ALFABÉTICO	CAMPO ALFABÉTICO	CAMPO NUMÉRICO (SEPARADOR DE MILES)	CAMPO NUMÉRICO (SEPARADOR DE MILES)	CAMPO NUMÉRICO (SEPARADOR DE MILES)	CAMPO NUMÉRICO (SEPARADOR DE MILES)	CAMPO ALFABÉTICO


En concordancia con lo citado, es necesario precisar, que, conforme a la normativa vigente antes expuesta la Gobernación del Tolima, en su condición de agente retenedor cometió una infracción al no haber cumplido la normativa dispuesta por el Estatuto tributario y por la normativa municipal referente a las obligaciones del agente retenedor.

Así las cosas, la conducta que se evalúa a través del presente proceso de responsabilidad fiscal No. 112-086-2024, se encuentra soportada en el hallazgo 074 del 15 de mayo de 2024, y de la documentación aportada por la Gobernación del Tolima y del Municipio de Ortega en respuesta a la solicitud de pruebas en la etapa de indagación preliminar.

Así las cosas y según el hallazgo se ocasionó un presunto daño patrimonial a la Gobernación del Tolima en cuantía de **NUEVE MILLONES CIENTO DOS MIL PESOS (\$9.102.000,00)**.

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 el señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRIGUEZ CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía N°.14.397.665 de Ibagué, en calidad de Director Financiero de Contabilidad, para la época de los hechos (Folios 109-138).

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 los hechos colocados en conocimiento del órgano de control, para una mejor ilustración de esta decisión, consideramos necesario entrar a analizar las actividades adelantadas por el señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, para el cumplimiento del objetivo fundamental de la administración Departamental que se circunscribe precisamente a pagar en tiempo el impuesto denomina reteica con base en la obligación de retenedor de cada Municipio, según sea el caso y sea aprobado por el Concejo Municipal, en este sentido se

	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	

observa que en desarrollo de sus funciones como Director Financiero de Contabilidad, procedió a requerir a cada Municipio con el objetivo de que colocaran en conocimiento de dicha dirección a su cargo, la información necesaria para acompasar el pago del tributo indicado, incluso se exigió la remisión de los actos administrativos que obligaran al Departamento en dicho recaudo que fuera de conocimiento de los Municipios, de tal suerte que dentro del proceso obra el oficio circular No. 005 de fecha 22 de Febrero de 2022, conforme al cual se efectúa dicha exigencia a los Alcaldes y Secretarios de Hacienda de todos los Municipios del Departamento del Tolima, prueba esta que no puede ser pasada por alta y que exterioriza la gestión adecuada que en esta clase de actividades se deben adelantar.

Ahora bien, obra dentro del proceso la Circular No. 005 de fecha 25 de febrero de 2022, la cual se trae a comentario para una mejor ilustración de la decisión:



Gobernación del Tolima
NIT: 800.113.672-7
SECRETARÍA DE HACIENDA
Dirección Financiera de Contabilidad



OFC -162-

CIRCULAR No. 005

PARA: ALCALDES Y SECRETARIOS DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO DEL TOLIMA.
DE: DIRECCIÓN FINANCIERA DE CONTABILIDAD.
ASUNTO: Información de Obligaciones Tributarias de la Gobernación del Tolima
FECHA: Febrero 25 De 2022

En relación con algunas responsabilidades tributarias que las Administraciones Municipales han venido incluyendo en sus estatutos de renta, relacionado con la búsqueda de conseguir que sus impuestos se recauden dentro del mismo ejercicio gravable y que además se apoyen en evitar la elusión y evasión, hemos encontrado dificultades con dicha información, por lo cual se requiere se indique de forma clara los casos donde tengamos esas responsabilidades, por lo cual se requiere se informe la norma o acto administrativo en la cual se nos designa la obligación tributaria respectiva.


Es importante, que para este caso se certifique dichas obligaciones tributarias y además se anexe la norma que lo reglamente, los formatos, calendarios tributarios, certificaciones bancarias y toda información adicional que permita verificar si se deben implementar esas obligaciones tributarias, en razón a que internamente debemos adecuar nuestros procesos administrativos para dar su inicio o continuidad a su aplicación, por lo tanto se requiere que se envíe dicha respuesta dentro de los cinco (05) días hábiles posteriores al recibido de la presente comunicación a nuestro correo electrónico institucional direccionfinancieracontabilidad@tolima.gov.co.

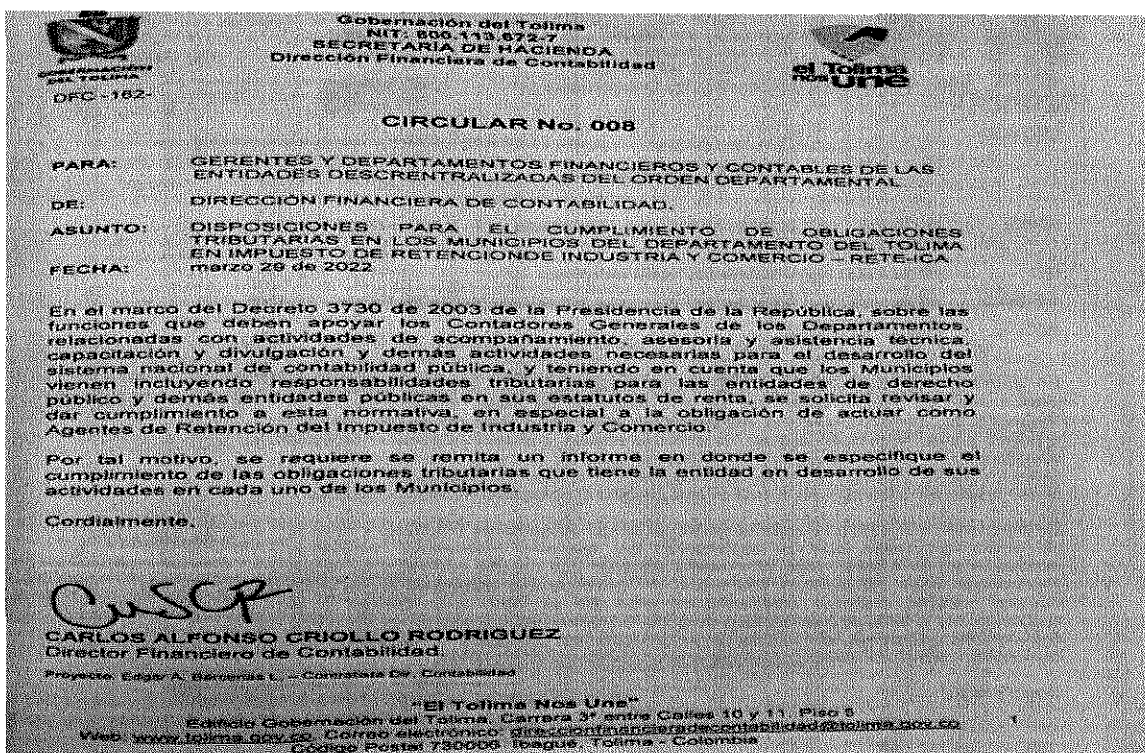
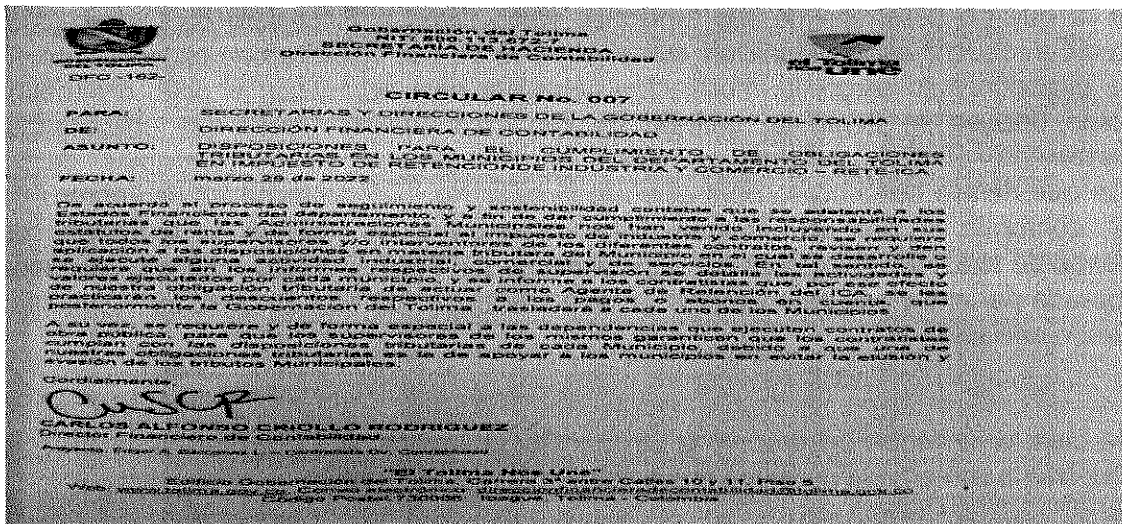
Cordialmente,

CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRIGUEZ
Director Financiero de Contabilidad.
Proyecto Edgar A. Barcenás L. - Contralista Dir. Contabilidad

"El Tolima Nos Une"
Edificio Gobernación del Tolima, Carrera 3ª entre Calles 10 y 11, Piso 5
Web: www.tolima.gov.co, Correo electrónico: direccionfinancieracontabilidad@tolima.gov.co
Código Postal 730006 (Bogotá), Tolima - Colombia


En desarrollo del proceso adelantado se tiene que la prueba a que nos hemos referido, ilustra de manera adecuada la conducta del señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, quien como lo hemos venido sosteniendo realizó los esfuerzos y avances necesarios para cumplir con la estructuración del soporte que permitiera el cobro del Reteica, sumado a que obran en el plenario las circulares No. 007 y No. 0008 de fecha 29 de marzo de 2022, conforme a la cual el mismo funcionario desarrolla actividades propias de su cargo y que hacen referencia al mismo objetivo de recaudo, pruebas estas que evidencian de manera significativa el cumplimiento de sus funciones.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>La construcción 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	



Así las cosas, resulta totalmente conducente y procedente las pruebas aportadas al proceso, pues con este material probatorio se deja en evidencia que por parte de los implicados se atendió el deber funcional, el sentido de requerir información a los municipios a efectos de procurar la salvaguarda de las fuentes tributarias.

De acuerdo a los argumentos esbozados, advierte este Despacho que en atención a los argumentos y a los soportes allegados se evidencia que los vinculados en el ejercicio de sus funciones Adelantaron las actividades propias de promoción, publicidad e información para que los diferentes Municipios que tuvieran la obligación del recaudo del sistema de retención en la fuente a título de industria y comercio, reteica, de los años 2017 a 2020, así lo informaran, evidenciándose el cumplimiento de las funciones propias de su cargo y traslada a otro escenario el incumplimiento del deber de colocar en conocimiento la obligación tributaria que ocupa nuestra atención.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>Garantizando el cumplimiento</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

Es decir, que en el caso concreto los vinculados actuaron con base en los principios constitucionales y en cumplimiento de sus deberes funcionales.

Bajo este análisis, no se configura el primer presupuesto de la responsabilidad fiscal, dado que no se puede atribuir una conducta dolosa ni culposa grave a los señores **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ** y **ROMELIA DEL ROCIO ARIAS SILVA**, pues su obrar se adecua a una gestión pública orientada a recaudar la información precisa sobre la obligación tributaria a que se contrae esta investigación, bajo los límites legales y funcionales de su cargo. En consecuencia, al no constituir este elemento esencial, no hay lugar a declarar la responsabilidad fiscal, debiéndose de archivar el proceso que ocupa nuestra atención. Pues, si bien es cierto se encuentra probado el daño patrimonial, también lo es que brillan por su ausencia en el presente caso, los dos elementos restantes, ante lo cual no se estructura la responsabilidad fiscal en cabeza de los implicados ; pues la conducta dolosa o gravemente culposa no es atribuible a los mismos y ante tal contexto por simple y elemental lógica el nexo causal no se podrá presentar, pues en razón a que el cumplimiento de la obligación estaba supeditada a la intervención de un tercero, por lo que, bajo la premisa de "nadie está obligado a lo imposible", no es dable predicar la omisión y negligencia por parte de los implicados..


Planteamiento que será acogido por este órgano de control, habida consideración de que es congruente con la prueba arrojada al proceso y en dicho sentido no se configura uno de los elementos que exige la normatividad que rige la materia y así lo ha entendido el profesional del derecho.

De otro lado, se observa que el doctor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRIGUEZ**, presenta los respectivos argumentos de defensa, aduciendo lo siguiente (folios 109-138), de conformidad con el radicado de entrada CDT-RE-2026-00000428 de fecha 05 de Febrero de 2026, en donde expuso de manera categórica lo siguiente:

"Resulta jurídicamente insostenible imputar una conducta omisiva al suscrito cuando el acervo probatorio demuestra que, durante las vigencias cuestionadas, el municipio de Ortega no había emitido comunicación oficial, expresa ni inequívoca en la que informara al Departamento del Tolima su interpretación normativa sobre la obligación de actuar como agente de retención del impuesto de industria y comercio.

Solo hasta el año 2022, como resultado directo de la Circular No. 005 expedida por la Gobernación del Tolima, el municipio de Ortega precisó su posición jurídica y activó los mecanismos de cobro correspondientes. Pretender trasladar las consecuencias económicas de esa definición posterior a periodos en los que no existía certeza jurídica sobre la obligación tributaria vulnera el principio de confianza legítima y desnaturaliza el concepto de omisión reprochable en sede fiscal.

Esta afirmación no se funda en un alegato de desconocimiento normativo, sino en la inexistencia de un deber funcional concreto, exigible y operativo para el suscrito. La sola vigencia de un Estatuto Tributario municipal no genera, por sí misma, una obligación automática de retención a cargo de un ente territorial distinto, ni habilita la imputación personal de responsabilidad fiscal sin un acto de determinación, fiscalización o exigibilidad clara por parte del municipio competente. (Folio 118).

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <small>Se respaldan por la ley y la justicia</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

Así las cosas, la defensa es congruente con la prueba vertida al proceso, esto en atención de que es el mismo Municipio de Ortega a través de su Oficio CDT-RE-2026-00000799 de fecha 03 de marzo de 2026, quien verifica de manera clara que lo siguiente (Folio 153), en respuesta a las pruebas decretadas por nuestra parte de conformidad con el auto 021 del 10 de febrero de 2026:

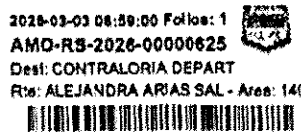
"De acuerdo a la revisión efectuada al correo de la Secretaria de Hacienda secretariadehacienda@ortega-tolima.gov.co, la primera vez que se realizó el cobro de retención en la fuente por industria y comercio fue el 09 de marzo de 2022, bajo el oficio S.H.M-400-130 del 04 de marzo de 2022".



Alcaldía Municipal de
ORTEGA

S.H.M.140

Ortega, 28 de febrero de 2026.



Doctora:
DIANA CAROLINA MENESES ESCOBAR
 Secretario General Contraloría Departamental
ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co
 Ibagué - Tolima

Asunto: Solicitud de pruebas Auto No. 021 Proceso de Responsabilidad Fiscal Rad. 112-086-2024 adelantado ante la Gobernación del Tolima, AMO-RE-2026-00000905

Respetada Doctora:

De parte de la administración "ES EL TIEMPO DE LA GENTE" reciba un cordial saludo. Mediante el presente escrito se procede dar respuesta a la solicitud incoada el día 13 de febrero de 2026, del presente año, bajo el documento de la referencia: 2026-00000546, donde se requiere:


- Indicar si el Municipio de Ortega Tolima, efectuó cobros anteriores al que se refiere el oficio No. SMH 400-130 del 04 de Marzo de 2022, descrito en la Resolución No. 1847 de fecha 28 de Agosto de 2023, emanado de la Secretaría Administrativa del Departamento del Tolima, que hace referencia al pago de las declaraciones de retención en la fuente a título de Industria y comercio con respecto a los años 2017,2018, 2019 y 2020.

Respuesta: De acuerdo a la revisión efectuada al correo de secretaria de hacienda secretariadehacienda@ortega-tolima.gov.co, la primera vez que se realizo el cobro de retención en la fuente por industria y comercio fue el 09 de marzo de 2022, bajo el oficio S.H.M - 400 -130 del 04 de marzo de 2022.

Se anexa correo de notificación y el requerimiento ordinario de información No FISC 073

- Se envíen los actos administrativos que crearon el tributo de retención en la fuente a título de Industria y comercio en el Municipio de Ortega Tolima, contando con el acuerdo Municipal emanado del concejo Municipal, sus adiciones o reformas si se hubieran presentado, con respecto a los años 2017,2018, 2019 y 2020.

Es decir que lo mencionado por el señor **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, es **totalmente cierto**, pues es el mismo Municipio que asevera que fue la primera vez

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del trabajador</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

que elevaron solicitud para cobrar el referido impuesto ante la Secretaria de Hacienda, de tal suerte que se configura un escenario en donde solo la responsabilidad es desplazada y mal podría entrar a enrostrar responsabilidad alguna en contra de los vinculados.

Del argumento de defensa traído a comentario, es preciso indicar que el mismo responde a los planteamientos propios de esta decisión y que en gracia de discusión verifica la ausencia del factor del dolo o culpa grave en el actuar de los señores **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ** y **ROMELIA DEL ROCIO ARIAS SILVA**, razones estas que conjuga con la posición del órgano de control e impide que se lance algún juicio de reproche que pueda comprometer la responsabilidad de los vinculados y así se declarará.

Ahora bien, la decisión que ocupa nuestra atención, encuentra soporte y fundamento en el principio jurídico de que «**Nadie está obligado a lo imposible**» (*Ad impossibilia nemo tenetur*), que es un postulado fundamental que garantiza la racionalidad y la equidad en el Derecho. Este aforismo ancestral establece un **límite ético y práctico** al poder coercitivo de la ley, prohibiendo que se exija el cumplimiento de una obligación que es objetiva, física o legalmente irrealizable.


El Origen y fundamento como principio general del derecho de que nadie está obligado, para alguna parte de la doctrina es solo un viejo aforismo; pero en todo caso, es una máxima jurídica determinante a la hora de **justificar el incumplimiento de una obligación** porque circunstancias irresistibles al obligado, existentes o sobrevinientes, imposibilitan su materialización.

Como **principio general del derecho**, su función es trascendente: actúa como una **fuerza de equidad** y un **filtro de justicia**. Impide que el Derecho condene o sancione al deudor cuya inacción es forzosa e inimputable. Se entiende que, para que una obligación exista válidamente, la prestación debe ser posible desde el inicio. Si la posibilidad desaparece después, la obligación debe extinguirse sin responsabilidad para el deudor.

Parafraseando al poeta e intelectual español **Luis Javier Moreno** (Segovia, 19 de diciembre de 1945 – 6 de diciembre de 2015), cuando a las personas se le asignan obligaciones o deben cumplir ciertas tareas por legítimas o correctas que estas puedan ser, nadie está obligado a cumplirlas cuando se tropiezan con el **infranqueable obstáculo** de los límites de la posibilidad. Así lo sentenció el Iurisprudencia Romano, **Dominicio Ulpiano**: *Utra posse nemo obligatum*.

Por aplicación del principio conforme al cual **nadie está obligado a lo imposible** — *impossibilium nulla obligatio est*— las personas no pueden ser conminadas para que hagan o cumplan con la obligación que está fuera de su alcance, so pena de resultar comprometida su responsabilidad. En Derecho, lo imposible anula la obligación. Sea por **fuerza mayor** o **caso fortuito**, lo que escapa a la voluntad y capacidad de las personas no puede ser exigido.

La **fuerza mayor** (un evento de la naturaleza, imprevisible e irresistible, como un huracán) y el **caso fortuito** (un evento humano, como una expropiación o una guerra) son los vehículos legales que materializan la imposibilidad. Estos eventos eximen al deudor de responsabilidad porque su ocurrencia es ajena a la voluntad y a la diligencia del obligado. La doctrina exige que el evento sea:

 <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

1. **Imprevisible:** Que no pudiera anticiparse razonablemente.
2. **Irresistible:** Que no hubiera forma de evitar sus efectos.
3. **Inimputable:** Que no sea resultado de la culpa o negligencia del deudor.

Si se cumplen estas condiciones, la **Teoría de los Riesgos** actúa para liberar al deudor, pues el sistema jurídico no puede castigar a quien ha sido víctima de una circunstancia que está más allá de su control.


Sumado a lo anterior nuestra decisión se contrae de igual forma al análisis y estudio de los factores de diligencia, buena fe y correlación, entendidos bajo la premisa de que cuando las personas intentan una y otra vez cumplir con alguna obligación y no obstante su reiteración en hacerlo, inevitablemente no pueden llevarla a cabo, por caso fortuito, fuerza mayor o porque su ejecución depende de la disposición que el beneficiario debe colocar, entonces es injusto que se le pretenda sancionar porque no haya realizado aquello para lo cual no se estimaron los engranajes indispensables para su realización en el mundo de lo factible.

Este extracto aborda el requisito de la **buena fe** y la **diligencia debida**. La liberación no es automática; el deudor debe demostrar haber actuado con la intención de cumplir. No obstante, si el fracaso es causado por un obstáculo insuperable que surge a pesar de todos los esfuerzos, el Derecho debe conceder la dispensa.

Siendo fundamental traer comentario el designio de que **"La ley no quiere hacer responsable a nadie de aquello que no esté en sus manos, sino en las de los dioses o en las cosas.» — Cicerón**

Ahora bien, nos debemos concretar al caso particular en el sentido de indicar que la conducta grave que se investiga en razón del hallazgo, se encuentra desvirtuada precisamente con base en el principio de nadie está obligado a lo imposible, pues basta verificar que la información sobre la obligación de tributar con respecto al tributo del reteica se encontraba diseñada en cabeza del concejo Municipal y de la Secretaria de Hacienda de cada Municipio, lo cual no se presentó, aun cuando los referidos funcionarios hicieron la tarea de comunicar a los entes territoriales sobre dicha circunstancia de colocar en conocimiento de la Gobernación del Tolima la transformación de retenedores del reteica, es decir que su voluntad estuvo dirigida a obtener esta información, sin embargo se enfrentaron a lo que se denomina el "**infranqueable obstáculo** de los límites de la posibilidad", en el entendido de que no podían ir más allá de lo que les imponía el cargo, máxime cuando la posibilidad de acceder a la mencionado información no dependía de ellos, razón por la cual no podría endilgarse de forma definitiva una responsabilidad fiscal.

Sumado a lo anterior, no debemos perder de vista tres ingredientes fundamentales aplicables al caso concreto como lo son en primer lugar el presupuesto de la buena fe, que debe ir acompañando todas las actividades y funciones desarrolladas por los funcionarios públicos, aterrizando de manera obligada el comportamiento de los vinculados para concluir que sus actuaciones estuvieron acordes con el principio Constitucional pregonado por nuestra carta magna en su artículo 83, entendida la buena fe como un principio constitucional que se verifica en el adecuado, diligente y cuidadoso compartimento de los funcionarios públicos, circunstancias que se cumplen a cabalidad dentro del escenario que se ilustra en esta decisión, pues como se ha probado a más de no estar la obligación propia de remitir la información para el pago del reteica a favor de los Municipios que se acogieran a esta figura, los mencionados funcionarios fueron más

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</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

allá y ejecutaron actos propios para que esta situación tuvieran efectos positivos y si ello no aconteció, no puede atribuirse a su voluntad, sino a la de un tercero, naciendo a la vida jurídica el principio de la buena fe con sus beneficios.

Los factores de diligencia y correlación, entendidos bajo la premisa de que cuando las personas intentan cumplir con alguna obligación y no obstante su reiteración en hacerlo, inevitablemente no pueden llevarla a cabo, por caso fortuito, fuerza mayor o porque su ejecución depende de la disposición que el beneficiario debe colocar, entonces no resulta adecuado ni proporcional que se le pretenda sancionar porque no haya realizado aquello para lo cual no se estimaron los engranajes indispensables para su realización en el mundo de lo factible, fundamentos que son aplicables al caso concreto, por cuanto el engranaje con el Municipio falló y por ello no se concretó la información necesaria que permitiera el pago en justo tiempo del reteica y como ello no ocurrió por causa de los funcionarios, habrá de absolvérseles de cualquier responsabilidad.

A continuación, consideramos ajustado a derecho, contar con jurisprudencia que motivan nuestra decisión, para ello nos permitimos traer a comentario lo mencionado en la Sentencia de Unificación SU-050 de 2022 Corte Constitucional de Colombia, de fecha 17 de Febrero de 2022; Referencia: Expediente T-7.780.673; Acción de tutela formulada por la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones- contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A; Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS:


" Así, en consideración a sucesos objetivos que pueden llegar a interferir con el cumplimiento, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la modulación de las órdenes de tutela como una posibilidad a la que puede recurrir el juez de desacato para preservar los derechos ante situaciones particulares que, por su complejidad - por ejemplo^[58], tornan infactible acatar lo resuelto en el fallo de amparo en los estrictos términos originalmente establecidos^[59].

Quedaría, entonces, huérfana de fundamento la decisión de sancionar por desacato que haga abstracción de la incidencia cierta y directa de elementos que impiden el cumplimiento de la orden de tutela tal como fue proferida, ya porque son ajenos a la voluntad del destinatario, ora porque le sobrepasan materialmente, puesto que, como es sabido, nadie está obligado a lo imposible ("ad impossibilia nemo tenetur").

Por eso mismo, en relación con las variables subjetivas determinantes para la procedencia de la sanción, corresponde a la autoridad judicial valorar la conducta desplegada por el destinatario de la orden a fin de corroborar, entre otros aspectos, "si se encuentra inmerso en una circunstancia excepcional de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para conducir su proceder según lo dispuesto en el fallo de tutela."^[60]

A este ejercicio de comprobación son criterios inherentes el principio superior de buena fe y la responsabilidad subjetiva, puesto que, al tratarse de una proyección del derecho sancionador^[61], el juicio a la persona de cara a la falta alegada no puede ser meramente objetivo, de modo que "no basta con constatar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso para dar por supuesta una actitud indolente por parte del mismo".^[62] En términos de esta Corporación:

"De allí se desprende que corresponde a la autoridad competente verificar si efectivamente existe una responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden judicial –lo que, a su vez, conlleva examinar si se da un nexo causal fundado

 <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


en la culpa o el dolo entre el comportamiento del demandado y el resultado^[63]— pues si no hay contumacia o negligencia comprobadas —se insiste— no puede presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento y, por lo tanto, no es procedente la sanción^[64],^[65]

Vista de esa forma, la sanción por desacato tiene sentido en tanto y en cuanto, agotado el trámite incidental, se consiga evidenciar que la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales se le puede enrostrar al sujeto que, con su acción u omisión, deliberada e injustificadamente se sustrae de la orden judicial de tutela que le fue impartida, habida cuenta de que "todo desacato implica incumplimiento, pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato" ya que puede ocurrir que el juez de tutela constate, de forma objetiva, la falta de acatamiento de la sentencia de tutela pero ello no se deba a la negligencia del obligado -responsabilidad subjetiva-. En este caso, no habría lugar a la imposición de las sanciones previstas para el desacato sino a la adopción de 'todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento' del fallo de tutela mediante un trámite de cumplimiento.^[66]

Significa lo anterior que imponer y/o mantener las medidas de arresto o multa sólo se justifica en la medida en que, atendiendo al contexto, se aprecie conducente como instrumento de apercibimiento para garantizar el goce efectivo de los derechos tutelados. En pocas palabras: castigar por castigar, con total indiferencia frente a las causas que explican el eventual incumplimiento, desnaturaliza este mecanismo.

En consecuencia, el funcionario judicial no tendría motivo para sancionar por desacato sí, al realizar la correspondiente verificación, encuentra por ejemplo que la orden en cuestión no ha sido suficientemente precisa, porque no se determinó quién debía cumplirla o porque su contenido es difuso, y/o que el obligado ha mostrado alguna conducta positiva encaminada a cumplir la orden de buena fe, pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo^[67]. Lo propio ocurre si en el curso del trámite incidental el destinatario de la orden se persuade a obedecerla para evitar ser sancionado, caso en el cual no hay lugar a la imposición y/o aplicación de la medida coercitiva^[68]. Igualmente, bajo esta óptica, no habría argumento para imponer o hacer subsistir el gravamen si se constata que no se le puede endilgar responsabilidad al conminado, o que materialmente resulta imposible cumplir, ya que entonces la medida de disciplinamiento quedaría absolutamente vaciada de su razón de ser.

Todos los aspectos descritos deben ser cuidadosamente sopesados por el juez instructor, así como también por parte de aquel superior funcional que resuelve el grado jurisdiccional de consulta y que determinará la firmeza de la sanción impuesta. Llegada esta etapa del trámite, es del resorte de la autoridad competente establecer (i) si existió incumplimiento y si este fue total o parcial, apreciando las circunstancias concretas que lo provocaron con el fin de identificar el medio adecuado para asegurar que se respete lo decidido; y, (ii) si la sanción impuesta es la correcta, en el entendido que no haya una violación de la Constitución o de la ley, y que la medida sea adecuada según el contexto específico de cada caso para alcanzar el fin de asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia^[69]. Cabe resaltar que, además de ello, la jurisprudencia ha admitido adiciones o ajustes a lo resuelto en primera instancia en sede de consulta, si se estima necesario para propiciar el cumplimiento de la decisión y por supuesto dentro de los límites demarcados por el propio fallo de

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la excelencia en el cumplimiento</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

tutela^[70].


En todo caso, de acuerdo con la finalidad que sustenta este mecanismo, y sin perjuicio de la revisión automática que efectúa el superior funcional respecto de la legalidad de la sanción, es posible que el juez instructor del desacato vuelva a evaluar si perdura el mérito para mantener las medidas del arresto y/o la multa impuestas, inclusive con posterioridad a que estas han sido confirmadas, ya que su competencia se preserva a lo largo de toda la actuación, en tanto el objeto y punto de clausura de esta no es el castigo per se, como se ha venido insistiendo”.

Así las cosas, se confirma nuestro estudio que contiene un análisis con respecto a que nadie está obligado a lo imposible, a que las conductas de los señores **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ** y **ROMELIA DEL ROCIO ARIAS SILVA**, se edificaron dentro de los factores de buena fe, diligencia y correlación que son aplicables a las actuaciones de todos los funcionarios públicos y así se declarará.

Por lo expuesto, este Despacho llega a la conclusión que no se puede endilgar responsabilidad fiscal por carencia de daño y en consecuencia debe darse aplicación al artículo 54 de la Ley 610 de 2000, que preceptúa: *“Fallo sin responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal”.*

En virtud de lo anterior; esto es, teniendo en cuenta las conclusiones anotadas, el Despacho **no** se pronunciará sobre los demás aspectos traídos a colación en los descargos presentados o esbozados por las demás partes, en este caso, **advirtiéndose** sí que la vinculación de las compañías de seguros en el procedimiento de responsabilidad fiscal se encuentra regulada en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, el cual en su tenor literal establece: *“Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella”,* y que la citada disposición fue objeto de control constitucional mediante Sentencia C-648 de 2002, en la cual se estableció que la vinculación de los garantes no vulnera la Constitución Política; por el contrario, lo que se busca es que la garantía proteja “el interés general, en la medida en que permite resarcir el detrimento patrimonial que se ocasione al patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista, por la actuación del servidor público encargado de la gestión fiscal, por el deterioro o pérdida del bien objeto de protección o por hechos que comprometan su responsabilidad patrimonial frente a terceros”.

Se reitera, además, que la vinculación de la compañía de seguros no se realiza en calidad de responsable fiscalmente, sino en calidad de tercero civilmente responsable, de forma que aquella pese a hacer parte del procedimiento y tener las mismas prerrogativas que tendrían las partes, no compromete su responsabilidad fiscal. Así pues, cuando se vincula a una compañía de seguros al procedimiento de responsabilidad fiscal, lo que se pretende es hacer efectivas las obligaciones adquiridas en el contrato de seguros previamente celebrado, de forma que la responsabilidad civil que del citado negocio jurídico se deriva se limita, exclusivamente, al riesgo amparado en la póliza. En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia antes citada determinó: *“El papel que juega el asegurador*

 <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

es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza". La precisión que hace la Corte Constitucional también se predica de las demás normas y estipulaciones que rigen el contrato de seguro, tales como la existencia de sumas aseguradas, deducibles, garantías, deberes y cargas del tomador y asegurado, la existencia de coaseguro, etc. Dicho de otro modo, el hecho de que exista un proceso de responsabilidad fiscal no significa que dejen de aplicarse las exclusiones válidamente pactadas o que no deban acatarse las normas que rigen el contrato de seguro.

Y por último, habrá de indicarse que frente a las características del contrato de seguro (límites, condiciones, riesgo asegurado, periodo afianzado y deducible acordado), el órgano de control tiene claro cuáles son sus alcances y limitaciones, los cuales siempre serán respetados y tenidos en cuenta al monto de adelantar el cobro coactivo cuando a ello hubiere lugar.

Debemos mencionar que el hecho de que la señora **ROMELIA DEL ROCIO ARIAS SILVA**, no haya presentado versión libre dentro del proceso, esta circunstancia no es óbice para tomar la presente decisión, bajo el entendido de que la misma la beneficia y con el material probatorio arrimado al proceso es suficiente para tomar esta determinación de archivo de las diligencias.


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

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

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

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

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

 <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

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.

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 *Ibidem*.


Por último, conforme al artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el cual dispone: "*Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiera estado representado por un apoderado de oficio...*"; 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 112-086-2024, 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 **112-086-2024**, adelantado ante la Gobernación del Tolima, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, en favor de **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía N°.14.397.665 de Ibagué, en calidad de Director Financiero de Contabilidad, para la época de los hechos y de la señora **ROMELIA DEL ROCIO ARIAS SILVA**, identificada con la Cedula de ciudadanía No. CC 28.843.962, en su condición de Director Financiero de Presupuesto adscrito a la Secretaria De hacienda de la Gobernación del Tolima calidad que se prueba con la certificación expedida por la Gobernación del Tolima, en la cual se hace constar que se desempeñó en el cargo de **Secretario de Hacienda** durante el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2008 hasta el 31 de agosto de 2020, mediante resolución de nombramiento 001 del 01 de enero de 2008 y acta de posesión de la misma fecha, en atención a las Consideraciones expuestas.

 <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 TERCERO: Desvincular a la compañía Aseguradora LA PREVISORA S.A., atendiendo al certificado de existencia y representación legal adjunto, entidad legalmente constituida, identificadas con NIT 860002400, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal con radicado No.112-086-2024 adelantado ante la Gobernación del Tolima y con respecto a la póliza No. 3000601, con fecha de Expedición 22 de Junio de 2023, vigencia del 21 de Junio de 2023 al 03 de Marzo de 2024, Clase de Póliza Cobertura de manejo Oficial, Delitos contra la Administración Publica y Fallos Con Responsabilidad Fiscal y Valor Asegurado \$150.000.000,00

ARTÍCULO CUARTO: Otorgar valor probatorio e incorporar al proceso los documentos allegados en la versión libre rendida por **CARLOS ALFONSO CRIOLLO RODRÍGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía N° .14.397.665 de Ibagué, en calidad de Director Financiero de Contabilidad, obrante del folio 109-138 y las pruebas allegadas por el Municipio de Ortega (Tolima), de conformidad con CDT-RE-2026-00000799 de fecha 03 de Marzo de 2026.

ARTÍCULO QUINTO: En el evento que con posterioridad aparecieren 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.

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.

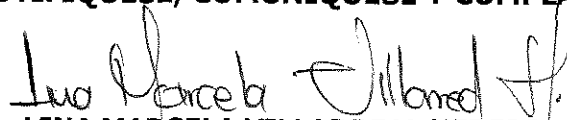
ARTÍCULO SEPTIMO: Enviar copia de la presente providencia a la entidad afectada, con el propósito que surta los trámites de carácter contable, presupuestal y financiero que correspondan y las demás que considere necesarias

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