"AUTO No. 004 DE 2021 RESOLVIENDO UNA CONSULTA"

AUTO QUE RESUELVE UNA CONSULTA

EL CONTRALOR DEPARTAMENTAL DEL HUILA,

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 272 de la Carta Política, el artículo 9 de la Ley 330 de 1996 y el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, procede a decidir el siguiente

ASUNTO

Grado de consulta promovido frente al fallo de responsabilidad fiscal de fecha 18 de enero de 2021 proferido dentro del Proceso No. 052 de 2015, por la Oficina de Responsabilidad Fiscal de este Órgano de Control.

ANTECEDENTES

La Oficina de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Huila, mediante Oficio sin número con fecha de radicación 20 de febrero de 2015, trasladó a la oficina de responsabilidad fiscal, el hallazgo fiscal No. 2, producto de la Auditoría Especial realizada al **MUNICIPIO DE TELLO – HUILA**, en el cual advierten un posible detrimento patrimonial.

De lo anterior, la actuación de la funcionaria comisionada comunicó sobre las presuntas irregularidades en el desarrollo del Contrato de Prestación de Servicios No. 057 de 2013 celebrado entre el **MUNICIPIO DE TELLO** y la profesional Psicóloga **ALBA MELISA COLLAZOS**, ya que no se ejecutaron todos los ítems ofertados y aceptados, y otros se ejecutaron en cantidades inferiores, por lo que el equipo auditor de esta Contraloría determino:

> *"(...) estaríamos frente a un incumplimiento por parte del Contratista en las obligaciones contractuales, sin embargo, las mismas fueron pagadas en su totalidad.*
>
> *En este orden, se causó un presunto daño patrimonial, cuantificado de la siguiente manera:*
>
> *1. Si dos (2) Instructores tiene un valor de $5.600.000, uno vale $2.800.000*
> *2. Si el alquiler de 400 sillas vale $160.000, 146, valen $58.400 = $ 101.600*
> *3. Hidratación: $ 480.000*
> *4. Memorias y Material Educativo: $ 5.900.000*
> *5. Alquiler de Escenario para la Capacitación $ 760.000.*
> *TOTAL: ---------- $ 10.041.600*

"AUTO No. 004 DE 2021 RESOLVIENDO UNA CONSULTA"

Con fundamento en lo anterior, la Oficina de Responsabilidad Fiscal, el día 06 de agosto de 2015, profirió Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal y el día 02 de diciembre de 2020, profirió auto de imputación del proceso de responsabilidad fiscal No. 052 del 2015, en contra de JOSÉ MANUEL CÓRDOBA TRUJILLO, identificado con cédula de ciudadanía No. 82.243.103, en calidad de Alcalde Municipal del Municipio de Tello – Huila, RAFAEL HORACIO FIGUEROA GASCA, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.724.952, en calidad de supervisor del contrato y ALBA MELISA COLLAZOS CASTRELLÓN, identificada con cédula de ciudadanía No. 36.311.985, en calidad de Contratista, cuantificando el daño en la suma de DIEZ MILLONES CUARENTA Y UN MIL SEICIENTOS PESOS M/CTE (10.041.600), representado en la erogación de dineros públicos derivado del contrato de prestación de servicio No. 057 de 2013.

En consecuencia, atendiendo los preceptos contenidos en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, y teniendo en cuenta que se trata de un FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL, el proceso se remitió el 19 de enero de 2021 a esta Instancia para que se surta el Grado de Consulta.

HECHOS

Se investiga el presunto detrimento patrimonial causado al **MUNICIPIO DE TELLO**, por valor **DIEZ MILLONES CUARENTA Y UN MIL SEICIENTOS PESOS ($10.041.600),** suma que corresponde al contrato de consultoría No. 057 de 2013, cuyo objeto es la prestación de servicios profesionales para capacitaciones en prevención de la violencia intrafamiliar a víctimas del conflicto armado, población red unidos, madres comunitarias, lideres comunales del municipio de Tello – Huila.

LOS SUJETOS INVESTIGADOS

La investigación fue tramitada contra los señores:

Nombre:	**JOSÉ MANUEL CÓRDOBA TRUJILLO**
Cédula de Ciudadanía:	82.243.103 de Tello
Cargo:	Alcalde Municipal
Póliza No.:	3000383 La Previsora S.A.
Nombre:	**RAFAEL HORACIO FIGUEROA GASCA**
Cédula de Ciudadanía:	7.724.952
Cargo:	Secretario de Planeación Municipal - Supervisor

"AUTO No. 004 DE 2021 RESOLVIENDO UNA CONSULTA"

Nombre: **ALBA MELISA COLLAZOS CASTRELLÓN**
Cédula de Ciudadanía: 36.311.985 de Neiva
Cargo: Contratista

TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE:

Nombre: **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**
NIT: 860.002.400-2
Póliza: 3000416 Póliza de manejo sector oficial

LA DECISION CONSULTADA

La providencia objeto del Grado de Consulta es el Fallo SIN Responsabilidad Fiscal de fecha 18 de enero de 2021, proferido dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal, No. 052 de 2015 por la Oficina de Responsabilidad Fiscal de este Órgano de Control, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 en defensa del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO DEL CONTRALOR

El artículo 18 de la Ley 610 de 2000, este Despacho entrará a surtir el respectivo Grado de Consulta, dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal No. 052 de 2015, teniendo en cuenta las disposiciones legales que a continuación se enuncian:

Frente a la CONSULTA, la Honorable Corte Constitucional señaló[1]:

> *"La consulta es un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud por ninguna de las partes comprometidas en el proceso y, en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trata.*
>
> *La consulta es una figura distinta de la apelación. Se surte obligatoriamente en los casos y con las características que defina la ley, sin contar con la voluntad de las partes. A diferencia de la apelación, no es un recurso. Por eso no hay apelante y, por ende, la competencia del juez de segundo grado no depende de si una sola o ambas partes aspiran a la modificación de la sentencia proferida en primera instancia, de tal manera que goza de atribuciones suficientes para reformar y aún revocar el proveído que se somete a su conocimiento. Pero, desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de la consulta, es decir, el interés que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrece en las distintas jurisdicciones, hasta dónde*

[1] sentencia C-055 de 1993. M.P Jorge Gregorio Hernández Galindo. 18 de febrero de 1993

podría llegar el juzgador en el momento de introducir cambios a la providencia en cuestión".

De esta manera, el grado de consulta es una instancia que permite la revisión de decisiones de fondo del proceso de responsabilidad fiscal, teniendo como fin la defensa del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Igualmente, es preciso establecer que el objeto de la responsabilidad fiscal se encuentra establecido en el artículo 5 de la ley 610 de 2000, el cual establece:

Artículo 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. *La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:*

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

Por tanto, para efectos de determinar la responsabilidad fiscal, se ha de observar lo prescrito en el referido artículo; respecto al elemento **DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO** consiste en ese detrimento o menoscabo ocasionado al patrimonio público, al respecto el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 precisa:

"Artículo 6°. *Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.* ***El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante*** *Sentencia C-340 de 2007".*

PROBLEMA JURÍDICO POR RESOLVER

El problema jurídico por resolver se concreta en establecer si están dadas las exigencias legales para Fallar Sin Responsabilidad Fiscal, por haberse probado la inexistencia de los elementos de la responsabilidad fiscal de acuerdo con los requisitos establecido en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal No. 052 de 2015.

"AUTO No. 004 DE 2021 RESOLVIENDO UNA CONSULTA"

HECHOS PROBADOS:

Valorado en su conjunto el acervo probatorio allegado a la investigación, tenemos entre otros los siguientes:

1. Que el municipio de Tello Huila adelantó invitación pública No. 057 de 2013, conforme estudios previos estructurados por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Social.

2. Que conforme el procedimiento adelantado por la entidad territorial se suscribió contrato de prestación de servicios profesionales con la Psicóloga Alba Melisa Collazos Castrellón con el objeto de "*Servicios Profesionales Para Capacitaciones En Prevención De La Violencia Intrafamiliar Del Municipio De Tello A Víctimas Del Conflicto Armado, Población Red Unidos, Madres Comunitarias, Lideres Comunales Del Municipio De Tello*".

3. Que conforme lo indicado en los estudios previos y la invitación pública No. 057 de 2013 se estableció como obligaciones del contratista las siguientes:

   El Contratista, se compromete con relación a la ejecución del contrato a lo siguiente:

   • Adelantar las gestiones administrativas, contractuales y financieras para cumplir con el objeto del contrato, garantizando las condiciones de calidad y el cumplimiento de los requisitos exigidos.

   • capacitar a líderes comunitarios, población víctima del conflicto armado, Red Unidos, madres comunitarias en las estrategias y consecuencias que se pueden derivar al interior de las familias, reforzando el nivel de conocimiento sobre Violencia Intrafamiliar, los cuales deben conocer a profundidad las fuentes y procedimientos, para cumplir con los lineamientos que trace el mandatario y poder cumplir en la articulación de procesos a nivel municipal, regional y nacional.

   • Realizar la capacitación en los siguientes temas

   CLASES DE VIF.
   Violencia Conyugal
   Violencia Conyugal
   Maltrato Infantil
   Abuso Sexual
   Violencia hacia el adulto Mayor Violencia hacia personas en condición de discapacidad

FORMAS DE VIF
Física
Psicológica
Sexual
Económica

CAUSAS DE LA VIF
Aspectos sociales, psicológicos y jurídicos
Ruta de Atención a víctimas de VIF
Estrategias para Fomentar Una Sana Convivencia
Juego de Roles
Conclusiones
Evaluación

• Los artículos que el contratista suministre en la ejecución que se le encomiende, deberán ser de primera calidad en su género. El supervisor del contrato podrá rechazar los elementos si no los encuentran adecuados conforme a lo establecido en las normas.
• Idoneidad en la ejecución de las actividades con el propósito de responder así las necesidades de la comunidad.
• Allegar todos los materiales educativos y memorarías a cada uno de los asistentes
• Suministrar la información que solicite el supervisor para ejercer el adecuado seguimiento del contrato.
• Las demás propias del objeto del contrato que sean necesarias para dar cumplimiento al mismo

4. Que conforme las obligaciones pactadas en el negocio jurídico la contratista COLLAZOS CASTRELLON presentó, informe respecto de las capacitaciones cuyos anexos corresponden a fotografías, formato de evaluación del taller y formatos de asistencia diligenciados por los participantes, comprobantes de pagos de planillas de seguridad social, informe de supervisión, certificado de cumplimiento de las obligaciones por parte del supervisor y acta de liquidación (Folio 311).

Aterrizando en el caso materia de investigación y con base en el acervo probatorio relacionado anteriormente, esta Instancia pudo constatar que efectivamente el Municipio de Tello estructuró estudios de conveniencia y oportunidad los cuales reflejaban el querer de la administración específicamente en brindar capacitación en violencia intrafamiliar a víctimas del conflicto armado, población de red unidos, madres comunitarias y líderes comunales de dicha municipalidad.

Recordemos que el ejercicio de planeación materializado en el estudio previo de fecha diciembre de 2013, hace parte de la legalidad del contrato, pues así lo dispone nuestra

"AUTO No. 004 DE 2021 RESOLVIENDO UNA CONSULTA"

Constitución Política de Colombia en el artículo 339, al igual que el Estatuto Contractual, Ley 80 de 1993, numerales 7, 11, 12, 13 y 14 del artículo 25, destacándose en dichos preceptos normativos las acciones tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales con el fin de lograr el fin propuesto por la administración de turno.

De tal manera que en virtud de dicha necesidad suscribió contratos de prestación de servicios profesionales con el contratista ALBA MELISSA COLLAZOS CASTRELLON, objeto contractual al que se obligó principalmente para llevar a cabo capacitación en prevención de la violencia intrafamiliar del Municipio de Tello a víctimas del conflicto armado, población red unidos, madres comunitarias, lideres comunales. Objeto contractual que contemplaba una serie de temas a desarrollar y que de acuerdo al informe presentado por la contratista se observa recolección de cuatro (4) fichas técnicas, en el cual participaron 146 personas, tal circunstancia es verificada a folios 12 al 24 de la carpeta del hallazgo fiscal No. 02, en la que la contratista presenta informe frente a las actividades ejecutadas con ocasión del negocio jurídico suscrito y en los que se destaca como las fechas en que se desarrollaron las capacitaciones, el grupo poblacional que las recibió y la cantidad de asistentes al mismo:

1. *Ficha técnica:*
   Fecha: 23 de diciembre de 2013.
   Participantes: víctimas del conflicto armado.
   Asistencia: 100 personas.

2. *Ficha técnica:*
   Fecha: 26 de diciembre de 2013.
   Participantes: Red Unidos.
   Asistencia: 27 personas.

3. *Ficha técnica:*
   Fecha: 27 de diciembre de 2013.
   Participantes: Madres Comunitarias
   Asistencia: 9 personas.

4. *Ficha técnica:*
   Fecha: 28 de diciembre de 2013.
   Participantes: Lideres Comunales
   Asistencia: 10 personas.

No obstante, con base en el ejercicio del control fiscal ejercido por parte de la Contraloría Departamental del Huila se determinó la causación de un daño patrimonial

al Estado en cuantía de DIEZ MILLONES CUARENTA Y UN MIL SEICIENTOS PESOS ($10.041.600) M/CTE., como quiera que en observancia del equipo auditor no se ejecutaron todos los ítems ofertados y otros habían sido ejecutados en cantidades inferiores circunstancias que dieron como punto de partida para la apertura y posterior imputación de responsabilidad fiscal.

Ahora bien, contrario a lo fundamentado en el hallazgo por parte del equipo auditor, este Despacho constata lo siguiente a partir de las pruebas obrantes en el plenario así:

Que dentro de los medios probatorios allegados al proceso, se tiene como prueba de la ejecución de las obligaciones pactadas en el contrato y consecuente con ello el objeto del mismo, informe de actividades, registro fotográfico, listados de asistencia, que permiten observar que de acuerdo a la descripción realizada en los estudios previos, fijados en la invitación pública y concretados en el desarrollo de la prestación de servicios posible es concluir el cumplimiento a cabalidad con las actividades a las que se obligó en virtud del negocio jurídico.

Asimismo, la contratista en su informe de actividades ilustra la capacitación desarrollada y soportada en el expediente, los resultados de la capacitación, observaciones, anexos y fotografías varias. (folio 12 al 24), el cual es verificado e incorporado mediante acta de visita realizada por la oficina de responsabilidad fiscal de fecha 07 de enero de 2021, donde se anexó material probatorio en CD, que contiene documentos escaneados a (folio 332) del expediente.

Con el fin de corroborar aún más el cumplimiento y desarrollo de la prestación de servicios profesionales, la Oficina de Responsabilidad Fiscal realizo visita a la Administración Municipal de Tello – Huila el día 7 enero de 2021 cuyo fin contemplaba el recaudo de material probatorio que dieran convencimiento al a-quo del cumplimiento del contrato, resultado de la comisión en la que se logró establecer que las actividades ejecutadas por parte del contratista cumplió con todas las especificaciones técnicas, administrativas y operativas exigidas por la secretaria de planeación del municipio de Tello, desarrollándose de acuerdo con el cronograma establecido, los pagos por parte del municipio se realizaron como se establecieron (Folio 309 al 332 PRF 2).

Así las cosas, posible es concluir que respecto del cumplimiento en la prestación del servicio de capacitación conforme las condiciones establecidas en la I.P. 057 de 2013, dichas condiciones se encuentran acreditadas de acuerdo a las probanzas antes descritas.

No obstante, y a fin de desvirtuar lo concluido por el equipo auditor, necesario es advertir que se observa un error al cuantificar el daño patrimonial con base en los ítems

propuestos por la contratista, como quiera que a fin de determinar si existe o no una afectación al patrimonio público lo debido es calcular el daño a partir de las obligaciones relacionadas dentro del negocio jurídico, no obstante, como dichas obligaciones son descritas de manera general sin que se determine un valor o cada una de ellas, lo que permite al momento de determinar la cuantificación real del daño para este caso y de conformidad con el material probatorio obrante dentro del proceso, observa este Despacho la inexistencia de daño patrimonial, como quiera que como elemento estructural de la responsabilidad fiscal debe ser, real, cierto y cuantificable, características que a simple vista no están dadas en el presente proceso y que con lleva a desvirtuar el hallazgo fiscal No. 2

La Corte Constitucional ha plasmado criterio por medio de la sentencia, SU-620-96, de Unificación jurisprudencial, con ponencia del magistrado Dr. Antonio Barrera Carbonell, quien se ocupó de precisar el concepto de daño en materia fiscal, en el cual debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio". (resaltado fuera de texto)

Conforme lo ha regulado la ley y de acuerdo con lo dicho por la jurisprudencia para que se configure el daño, como elemento nuclear de la teoría de la responsabilidad fiscal, éste debe reunir las siguientes características iniciales: ha de ser cierto, especial, anormal, cuantificable con arreglo a su real magnitud y especialísimamente su cuantificación debe hacerse a partir de datos incontrovertibles acerca de la efectiva pérdida sufrida.

Así las cosas, en el presente proceso, no se logra la configuración de los elementos de la Responsabilidad Fiscal estipulados en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, en consecuencia, se confirmará la decisión de Fallo Sin Responsabilidad Fiscal de fecha 19 de enero de 2021, proferido por la Oficina de Responsabilidad Fiscal dentro del Proceso No. 052 - 2015, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 610 del 2000, que prescribe lo siguiente: "***Artículo 54.*** *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".*

Por último, este Despacho se permite concluir que, por economía procesal, al no presentarse daño patrimonial, no es necesario entrar hacer un análisis de los demás elementos, como son la conducta y el nexo causal, por ende, esta Instancia procede a

confirmar el Fallo Sin Responsabilidad fiscal, proferido por la Oficina de Responsabilidad Fiscal de este Órgano de Control.

Respecto de la vinculación de la Compañía de Seguros **LA PREVISORA S.A,** este Despacho no se pronunciará de fondo, como quiera que al fallarse sin responsabilidad fiscal a favor de los presuntos responsables, se desvinculan a las compañías de seguros, como consecuencia de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal y seria redundar sobre lo ya mencionado.

En mérito de lo expuesto, este Despacho

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR, en Grado de Consulta el Fallo SIN Responsabilidad Fiscal de fecha 18 de enero de 2021, proferido por la Oficina de Responsabilidad Fiscal dentro del Proceso No. 052-2015, de acuerdo con las consideraciones expuestas en el presente auto.

ARTÍCULO: SEGUNDO Notificar **POR ESTADO** el contenido de este auto al investigado y/o sus apoderados, de acuerdo con el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: Contra el presente auto no procede recurso alguno.

ARTÍCULO CUARTO: Enviar copia de este auto junto con el expediente a la oficina de origen, para los fines pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Neiva, 20 ENE 2021

AMAURY LUIS FLOREZ REINO
Contralor Departamental del Huila