

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA****REPÚBLICA DE COLOMBIA  
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE NEIVA  
DESPACHO DEL CONTRALOR****ACTO ADMINISTRATIVO POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 003 - 2019, RADICADO No. 143-12-2019**

En la ciudad de Neiva (Huila), a los once (11) días del mes de agosto del año dos mil veintitrés (2023), el Contralor Municipal de Neiva, procede a revisar por vía de consulta el **AUTO DE ARCHIVO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 003-2019, RADICADO No. 143-12-2019**, proferido el día 11 de julio de 2023; donde la Directora de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la entidad, procedió a **ORDENAR EL ARCHIVO** de las diligencias adelantadas a favor de los investigados, **MATEO EDUARDO TRUJILLO SEGURA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.242.063 expedida en el Agrado (Huila), **MARÍA NANCY SUÁREZ TRUJILLO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 36.155.017 de Neiva (Huila) y **YEINER CARVAJAL QUINA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.075.269.250 de Neiva (Huila), dentro del proceso que se relaciona a continuación:

Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 003-2019	<b>003-2019. Radicación: 143-12-2019</b>
Entidad Afectada:	Concejo Municipal de Neiva
<b>PRESUNTO RESPONSABLE</b>	
Nombre:	<b>MATEO EDUARDO TRUJILLO SEGURA</b>
Cédula de Ciudadanía:	80.242.063 del Agrado (Huila)
Cargo:	Presidente del Concejo Municipal de Neiva, para la época de los hechos
Nombre:	<b>MARÍA NANCY SUÁREZ TRUJILLO</b>
Cédula de Ciudadanía:	36.155.017 de Neiva (Huila)
Cargo:	Secretaria del Concejo Municipal de Neiva, para la época de los hechos.
Nombre:	<b>YEINER CARVAJAL QUINA</b>
Cédula de Ciudadanía:	1.075.269.250 de Neiva (Huila)
Cargo:	Contratista – Contrato de prestación de servicios No. 006 de 2016
Tercero Civilmente Responsable	<b>Liberty, Seguros S.A. Nit. 860.039.988-0</b> <b>SEGURO MANEJO PÓLIZA SECTOR OFICIAL No. 122272, SUC. 47, RAMO 02.</b> <b>Fecha de expedición: 6 de enero de 2016.</b>

**Control Fiscal al Servicio de Todos y del Medio Ambiente**

Carrera 5 No. 9-74 Piso 4 PBX: 8630514 Neiva (H)

[www.contralorianeiva.gov.co](http://www.contralorianeiva.gov.co)

	FORMATO	Página 2 de 14
	<b>ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA</b>	

	<b>Vigencia:</b> del 7 de enero de 2016 al 7 de enero de 2017. <b>Asegurados:</b> MATEO EDUARDO TRUJILLO SEGURA. <b>Valor asegurado:</b> \$23.671.675 Entidad asegurada: <b>CONCEJO MUNICIPAL DE NEIVA.</b>
Estimación del Detrimento:	<b>DIECISEIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$16.500.000) M/Cte.</b>

## ANTECEDENTES

### 1. HECHO PRESUNTAMENTE IRREGULAR

Mediante comunicación oficial 120.07.002-002 (folio 263 de la Indagación preliminar (IP) No. 007 de 2018), recibida en la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Neiva el día 10 de enero de 2018, la doctora LEIDY VIVIANA CASTRO MOLANO, Directora Técnica de Fiscalización, trasladó el Hallazgo Fiscal No. 002 de 2018, que dio origen a la indagación preliminar No. 007-2018, como resultado de la Auditoría Gubernamental, Modalidad Especial, que se practicó al **CONCEJO MUNICIPAL DE NEIVA**, gestión fiscal vigencia 2016, en la que se evidenció presuntas irregularidades en el Contrato de Prestación de Servicios No. 006 del 12 de febrero de 2016, consistente en el incumplimiento del mismo, causando un presunto detrimento patrimonial, según el equipo auditor, en cuantía de DIECISEIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS MCTE (\$16.500.000) M/Cte.

Donde señaló el equipo auditor lo siguiente:

*“CONDICIÓN: Revisado el contrato de Prestación de Servicios No. 006 de 2016 no se evidencia cumplimiento de las obligaciones del mismo, se adjunta informe del contratista enunciando las actividades ejecutadas sin que se denote soportes del cumplimiento por parte del mismo.*

*CRITERIO: Incumplimiento de los Artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, contrato de prestación de servicios No. 006 de 2016.*

*CAUSA: Ausencia de efectivos controles y deficiencia en la supervisión.*

*EFECTO: Inobservancias normativas y detrimento de los recursos de la entidad por el valor DIECISEIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS MCTE (\$16,500.000). Hallazgo con presenta connotación administrativa, disciplinaria y fiscal”. (SIC)*

### 1.2. ACTUACIONES PROCESALES

- La Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, profirió el día 11 de marzo de 2019 el “Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No.003-2019, Radicación: 143-12-2019 (folios 1 al 8 del Proceso de Responsabilidad Fiscal), siendo notificado personalmente del Auto aludido el señor: YEINER CARVAJAL QUINA (folio 35 del PRF) conforme a la Citación No. 022 del 20 de marzo de 2019; y mediante notificación por aviso No.006 del 26 de marzo de 2019 (folio 34 del PRF) el señor MATEO EDUARDO TRUJILLO SEGURA .

- Con ocasión del Auto de Apertura del proceso de responsabilidad fiscal No. 003-2019, Radicación: 143-12-2019, presentó escrito de defensa y solicitud de pruebas

 <p>CONTRALORÍA Municipal de Neiva</p>	<p style="text-align: right;">FORMATO <span style="float: right;">Página 3 de 14</span></p> <p style="text-align: center;"><b>ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA</b></p>
--	--

la apoderada de la COMPAÑÍA LIBERTY SEGUROS S.A, abogada MARÍA ALEJANDRA ALARCÓN ORJUELA (folios 57 al 63)

- Se profiere por parte del Director Técnico de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, "Auto que decreta medidas cautelares en el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 003-2019, Radicado 143-12-2019", el día 22 de abril de 2019 (folios 64 al 67 del PRF)

- Se profirió por la Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, el Auto de Archivo del proceso de responsabilidad fiscal No. 003-2019 Radicado No. 143-12-2019 (folios 70 al 73 del PRF), el cual fue notificado mediante Estado No. 023-2023 el 12 de julio de 2023 (folio 76 del PRF), según consta en la Certificación del 13 de julio de 2023 (folio 75), suscrita por el Auxiliar Administrativo de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Neiva.

### 1.3. LA DECISIÓN CONSULTADA

La providencia que se somete a consulta es el Auto de Archivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 003-2019, Radicado No. 143-12-19, de fecha del once (11) de julio de 2023, que ordenó en su artículo primero, Ordenar el archivo de las diligencias adelantadas a favor de los investigados señores: **MATEO EDUARDO TRUJILLO SEGURA identificado** con la cédula de ciudadanía número 80.242.063 del Agrado (Huila), **MARÍA NANCY SUÁREZ TRUJILLO** identificada con la cédula de ciudadanía número 36.155.017 de Neiva (Huila) y **YEINER CARVAJAL QUINA** identificado con la cédula de ciudadanía número 1.075.269.250 de Neiva (Huila); por no encontrarse mérito para imputar responsabilidad fiscal en su contra.

#### 1.3.1. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN CONSULTADA

El *A-quo* tras realizar una reseña de los hechos que dieron origen al presente asunto y hacer un análisis de la actuación procesal, el material probatorio y el caso concreto, consignó lo siguiente (folios 71 al 72 del PRF):

*"El hecho que se investiga se originó como resultado de una Auditoria Gubernamental modalidad especial, gestión fiscal de la vigencia 2016, en el que se evidenciaron presuntas irregularidades producto del desorden administrativo, en cuanto a la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 006 de 2016 del 12 de febrero de 2016, dónde el equipo auditor aduce que ni el contratista, ni el supervisor del mismo, allegan soportes de cumplimiento tanto del objeto como de las obligaciones contractuales, causándose un presunto detrimento patrimonial por la suma de DIECISÉIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$16.500.000).*

*Por lo expuesto, se procedió a proferir el 9 de octubre de 2018, AUTO DE APERTURA DE INDAGACIÓN PRELIMINAR No. 007/2018 y posteriormente AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 003 - 2019, con el fin de tener certeza sobre la ocurrencia del hecho, identificar a los servidores públicos y particulares que hayan causado el presunto detrimento, intervenido o contribuido a él y la causación del daño patrimonial.*

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

*El AUTO DE APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 003 – 2019 mencionaba que el presunto detrimento estimado en la cifra precitada se debió por presuntamente incumplimiento del objeto y/o obligaciones contractuales, por parte del contratista el cual suscribió contrato de prestación de servicios No. 006 de 2016 del 12 de febrero de 2016.*

*Según la Dirección de Fiscalización, en la carpeta del contrato No. 006 del 12 de febrero de 2016, con fecha de inicio del 15 de los mismos mes y año, que el CONCEJO MUNICIPAL DE NEIVA suscribió con YEINER CARVAJAL QUINA, cuyo objeto fue “PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN PARA REPORTAR, DESARROLLAR LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO EN LÍNEA Y PARA EL SOPORTE TÉCNICO, MEJORAMIENTO, ACTUALIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DE COMPUTADORES, IMPRESORAS, PÁGINA WEB DEL CONCEJO MUNICIPAL DE NEIVA”, no se observaron los soportes que acrediten las actividades ejecutadas por el contratista, teniendo en cuenta el objeto del contrato, pues en los informes mensualizados solo se enuncian las acciones desarrolladas, pero no se adjuntan, como comprobantes de cumplimiento, las fichas técnicas de los equipos que fueron objeto de mantenimiento, revisión o mejoramiento. Además, que no se indica, por parte del contratista, en la página web del Concejo de Neiva, cuáles fueron los contenidos actualizados, mes a mes; no obstante, que en la cláusula 9ª del documento se precisa “(...) 9. Presentar informes de acuerdo con las actividades desarrolladas. (...)”.*

*Para el grupo auditor, hubo ausencia de efectivos controles y deficiencia en la supervisión del contrato 006 aludido, por parte del Presidente del CONCEJO DE NEIVA, doctor MATEO EDUARDO TRUJILLO SEGURA, y de la secretaria de la misma Corporación, doctora MARÍA NANCY SUÁREZ TRUJILLO, a quien se le encargó la supervisión de la ejecución del contrato, lo que motivó a que el contratista no cumpliera, a cabalidad, con las obligaciones del mismo.*

*El equipo auditor determino como presunto daño patrimonial, el valor total del contrato suscrito, por tal razón, este despacho procedió a analizar el material probatorio consignado en el expediente, a la luz de los elementos de la responsabilidad fiscal, establecidos en el artículo 5 de la ley 610 del 2000, con el objetivo de determinar si hubo o no gestión fiscal y por ende se configuro o no el respectivo daño al patrimonio del Estado.*

*Sin embargo, al analizar el acervo probatorio aportado y decretado de oficio, se puede inferir que, en el expediente reposan los informes mensuales de ejecución y las actas de cumplimiento firmado por la supervisora del contrato desde el 26 de febrero de 2016 (Folios 84 al 90 I.P), hasta el 30 de diciembre del 2016 (Folios 91 al 167 I.P), de igual manera Paz y Salvo suscrito por el Almacenista del Concejo de Neiva ( Folio 176 I.P), de igual manera el Acta de Terminación y Liquidación del Contrato 006 de 2016 (Folio 180 a 181 .I.P), Finalmente se revisa el CD aportado por la entidad presuntamente afectada, en donde se da respuesta a la observación 3 de la auditoria al Contrato en mención con 102 folios, allegando evidencias del cumplimiento al Objeto del Contrato por parte del Contratista (Folio 261 I.P), concluyendo este despacho que se logró acreditar el cumplimiento del Objeto Contractual el cual rezaba ; “PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN PARA REPORTAR, DESARROLLAR LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO EN LÍNEA Y PARA EL*

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

SOPORTE TÉCNICO, MEJORAMIENTO, ACTUALIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DE COMPUTADORES, IMPRESORAS, PÁGINA WEB DEL CONCEJO MUNICIPAL DE NEIVA”, por parte del señor YEINER CARVAJAL QUINA.” (SIC)

**CONSIDERACIONES DEL DESPACHO****2. DEL GRADO DE CONSULTA EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

El artículo 18 de La Ley 610 de 2000<sup>1</sup>, consagra la finalidad y los eventos en los que procede el Grado de Consulta al señalar:

**“Artículo 18. Grado de consulta.** Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio. (Subrayado y resaltado propio)

A su turno, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-583 del 13 de noviembre de 1997<sup>2</sup>, frente al objeto de la consulta precisó:

*“(…) La Consulta es pues un instrumento que permite al superior revisar la decisión dictada por el inferior con el fin de determinar si se ajusta o no a la realidad procesal y es acorde con la Constitución y la Ley”. **“La consulta es una institución procesal en virtud de la cual, el superior jerárquico del juez que ha dictado una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que esta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo.** La competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida. La consulta opera por ministerio de la ley y, por consiguiente, la providencia respectiva no queda ejecutoriada sin que previamente se surta aquélla”. (…)* **(Negritas fuera del texto)”**

De igual manera la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia<sup>3</sup> ha precisado que:

*“El grado de consulta es el mecanismo creado por el legislador para que, en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, el superior de quien profiere una decisión que consista en el archivo, fallo sin responsabilidad fiscal o fallo con responsabilidad fiscal, según sea el caso, la modifique, confirme o revoque. En esta perspectiva resulta evidente que el competente para resolver el grado de consulta es el superior jerárquico o funcional de quien profirió la decisión (…)”*

<sup>1</sup> Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías

<sup>2</sup> Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Referencia: Expediente D-1591, Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “sin limitación” contenida en el artículo 34 de la ley 81 de 1993, que modificó el artículo 217 del Código de Procedimiento Penal.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015) Radicación número: 63001-23-31-000-2008-00156-01

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

Así mismo, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, respecto a la finalidad del Grado de Consulta, ha sostenido en Concepto Jurídico EE142845 del 02 de septiembre de 2014 lo siguiente:

*“En el proceso de responsabilidad fiscal, el grado de consulta no es un medio de impugnación, sino una institución procesal mediante la cual el superior del juez que dicta una providencia en primera instancia está habilitado para revisarla o examinarla oficiosamente, es decir, sin que medie petición de parte.*

*En estos casos, la competencia funcional es automática y, por ende, contra la decisión no proceden recursos. El funcionario que la profiere debe enviar el expediente dentro de los tres días siguientes al superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones.*

*El grado de consulta se activa en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, y procede cuando se dicta auto de archivo, cuando el fallo es sin responsabilidad fiscal o cuando, siendo con ella, el responsabilizado ha estado representado por un apoderado de oficio, recordó la entidad”.*

Conforme a los anteriores preceptos normativos y jurisprudenciales, el Despacho del Contralor Municipal de Neiva, dando aplicación a los principios de la sana crítica y la lógica jurídica, procede a analizar, si existe mérito para archivar el proceso de responsabilidad fiscal adelantado en favor de los señores MATEO EDUARDO TRUJILLO SEGURA identificado con la cédula de ciudadanía número 80.242.063 del Agrado (Huila), MARÍA NANCY SUÁREZ TRUJILLO identificada con la cédula de ciudadanía número 36.155.017 de Neiva (Huila) y YEINER CARVAJAL QUINA identificado con la cédula de ciudadanía número 1.075.269.250 de Neiva (Huila); y si esa decisión se ajustó a los parámetros legales señalados en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011.

Por lo anterior, el Despacho procederá a evaluar la calidad de gestores fiscales de los investigados y calificar cada uno de los elementos que integran la responsabilidad fiscal, los cuales se encuentran señalados en el artículo 5° de la Ley 610 de 2000 y que se enuncian a continuación: i) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; ii) un daño patrimonial al Estado y iii) un nexo causal entre los dos elementos anteriores; por ello, se iniciará el estudio del presente caso partiendo de la teoría del daño como elemento central y estructural de la responsabilidad que se analiza para concluir sobre la legalidad de lo resuelto por el *A-quo* respecto a la decisión objeto de consulta:

### **1) El Daño Como Elemento Central de la Responsabilidad Fiscal**

En cuanto al daño como elemento indispensable y esencial de la responsabilidad fiscal, se concibe en términos específicos a partir del artículo 6° de la ley 610 de 2000 lo siguiente:

*“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*

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

*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.”*

Igualmente, el daño como elemento central de la responsabilidad fiscal, tiene exigibilidad a partir de las siguientes características, esto es, que sea: i). **Cierto**. Que haya certidumbre de existencia. Materialmente que exista en la realidad, no puede ser una mera elucubración o hipótesis. Se opone a la eventualidad, la cual no es resarcitoria; ii). **Actual**. Ya que debe encontrarse vigente al momento de proceder con la apertura del proceso de responsabilidad fiscal iii) **Personal**. Debe concretarse en una persona jurídica, considerada individualmente, lo cual no niega la posibilidad que un solo acto dañoso provoque perjuicios plurales, pero cada uno es individual para quien lo sufre; iv). **Directo**. Siendo el menoscabo resultado de la actividad antijurídica del gestor fiscal directo e indirecto -aquel relacionado con la gestión fiscal-. Aunque tiene relación con el nexo de causalidad; v). **Cuantificable**. Debe ser un detrimento tasable o valorado para efectos del resarcimiento. La tasación es económica, patrimonial. Al momento de pagar, se debe hacer integralmente por el infractor del ordenamiento jurídico, siendo del caso el daño emergente, lucro cesante e indexado, como lo dispuso la Honorable Corte Constitucional. Es como si la disminución económica nunca se hubiese presentado. Por último, vi). **Anormal**. Se considera como la alteración disfuncional dentro del engranaje en la utilización de los recursos, por las actuaciones anómalas de los funcionarios a título de culpa grave o dolo. Dichos requisitos deben operar de forma correlacional y no en calidad excluyente.

Este Despacho, retomando los criterios propuestos y en aras de verificar los argumentos del *A-quo*, procedió a efectuar el estudio de la providencia, del acervo probatorio aportado al expediente y los argumentos de defensa esgrimidos por el tercero civilmente responsable, encontrando lo siguiente:

En primer lugar, es del caso anotar que una vez revisado el expediente, no se observa irregularidad alguna que invalide lo actuado, el *A-quo* aplicó en el ejercicio de sus funciones los principios orientadores de la acción fiscal así:

*“La Ley 610 de 2000, en su artículo segundo determina que en el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.*

*El Código Contencioso Administrativo fue derogado a partir del 2 de julio de 2012, fecha en que entró a regir la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. A partir de este momento, a la acción fiscal le aplican nuevos principios contenidos en su artículo 3°, tales como, buena fe participación, moralidad y responsabilidad, además de los ya determinados en la anterior normativa, como son debido proceso, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. Los principios corresponden a los derechos y las garantías del administrado. El Estatuto Anticorrupción, (Ley 1474 de 2011), edifica los principios de eficacia, eficiencia, por cuanto la misma se orienta a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, con lo cual adquiere una relación íntima con los principios orientadores del proceso de responsabilidad fiscal.*

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

*El derecho al debido proceso instituido en el artículo 29 de la Constitución Política y principio fundamental de la acción fiscal, es un derecho de rango superior, que se aplica a plenitud al proceso de responsabilidad fiscal y conlleva a que el operador jurídico, observe todas las garantías sustanciales y procesales. En este mismo orden, le aplican a la acción fiscal los principios descritos en el artículo 8° de la Ley 42 de 1993, el cual prescribe que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales. La Corte al referirse al tema de la aplicación del debido proceso en materia de responsabilidad fiscal señaló que "El debido proceso es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho".<sup>4</sup>*

En este orden y una vez expuesto lo anterior, procederemos a analizar la calidad de gestores fiscales de los señores MATEO EDUARDO TRUJILLO SEGURA identificado con la cédula de ciudadanía número 80.242.063 del Agrado (Huila), MARÍA NANCY SUÁREZ TRUJILLO identificada con la cédula de ciudadanía número 36.155.017 de Neiva (Huila) y YEINER CARVAJAL QUINA identificado con la cédula de ciudadanía número 1.075.269.250 de Neiva (Huila); y cada uno de los elementos constitutivos de la Responsabilidad Fiscal respecto a la generación del presunto Daño Ocasionado, esto con el fin de establecer si los argumentos referenciados por parte del *A-quo* con ocasión del archivo de las diligencias a favor de los precitados, en sus calidades de Presidente del Concejo Municipal, Supervisora del Contrato de Prestación de Servicios No. 006 de 2016 y contratista respectivamente, para la época de los hechos, dentro del proceso en mención se encuentran ajustados a la Ley:

**2) De la calidad de Gestores Fiscales de los Investigados:**

Define el artículo 3° de la Ley 610 de 2000, la gestión fiscal como:

*"(...) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales."*

En ese tenor y bajo consideración del caso objeto de la presente consulta, se estableció que el señor MATEO EDUARDO TRUJILLO SEGURA identificado con la cédula de ciudadanía número 80.242.063 del Agrado (Huila), en virtud de su calidad de servidor público y como presidente del Concejo Municipal de Neiva para la vigencia 2016, según consta en el Acta No. 001 del 02 de enero de 2016 (folios 203 al 227 de la IP No.007-2018) fungía como ordenador del gasto del Concejo Municipal, en vista de la función consignada en el numeral 25 del artículo 74 del Reglamento Interno y de funciones del Concejo Municipal de Neiva (folio 230 de la

<sup>4</sup> Sentencia. SU- 620 de 1996

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

IP No. 007-2018); dada esta calidad jurídica, el investigado en su calidad de gestor fiscal, suscribió en representación del Concejo Municipal de Neiva, el contrato de prestación de servicios No. 006 del 12 de febrero de 2016 (folios 10 al 18 de la IP No. 007-2018)

Para el caso de la señora MARÍA NANCY SUÁREZ TRUJILLO identificada con la cédula de ciudadanía número 36.155.017 de Neiva (Huila), en su calidad de servidora pública y quien para la época de los hechos ostentaba el cargo de Secretaria General del Concejo Municipal de Neiva en virtud de lo señalado en el Acta No. 013 del 14 de enero de 2016 (folios 238 al 242 de la IP No. 007-2018) y Acta de Posesión del 14 de enero de 2016 (folio 246 de la IP No. 007-2018), fungió como supervisora del contrato de prestación de servicios No. 006 del 12 febrero de 2016, esto en virtud de lo establecido en la cláusula novena del contrato en cuestión y en el Acta de Iniciación suscrita por la investigada el día 12 de febrero de 2016 (folio 21 de la IP No. 007-2018). Que atendiendo su rol funcional como supervisora del contrato objeto de investigación, establece el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, respecto a la figura del supervisor lo siguiente:

*“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”*

De lo anterior es preciso concluir, que la gestión fiscal en virtud de lo señalado por el artículo 3° de la Ley 610 de 2000 se enmarca sin dubitación alguna dentro de las obligaciones y funciones propias del supervisor antes acotadas, de tal forma que la autorización de cada cuenta de cobro presentada por el contratista se encontraba supeditada al cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales que para tal fin aprobara la supervisora dentro de su rol contractual (folios 68 al 71, 80 al 82, 86 al 89, 95 al 98, 105 al 108, 113 al 117, 122 al 125, 132 al 135, 147 al 150 y del 158 al 161 de la IP No. 007-2018).

Por último, el señor YEINER CARVAJAL QUINA identificado con la cédula de ciudadanía número 1.075.269.250 de Neiva (Huila), quien prestó sus servicios como contratista al Concejo Municipal de Neiva, con motivo de la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 006 del 12 de febrero de 2016, quien en principio y en calidad de persona de derecho privado no ostenta la condición de gestor fiscal en atención al objeto contractual celebrado, fue la persona natural beneficiaria de los pagos realizados por el Concejo Municipal de Neiva, con ocasión del presunto cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales precitadas; No obstante el proceso de responsabilidad fiscal tiene un sujeto o destinatario calificado denominado como gestor fiscal y dicha calificación legal se predica del servidor público o persona de derecho privado que maneje o administre recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado. Circunstancia esta que no se logra decantar dentro del proceso, ya que con ocasión a la naturaleza del objeto y obligaciones contractuales atribuibles al contratista (reporte de información, soporte técnico, actualización y mantenimiento de equipos y

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

de la página web institucional) se pueda predicar siquiera la función administrativa de gestión de recursos públicos. Motivo por el cual el investigado de ninguna manera ostenta la calidad de gestor fiscal.

**3) Respecto a la Conducta desplegada por los Investigados.**

Que el A-quo, manifiesta lo siguiente respecto a la conducta desplegada por los investigados en los siguientes términos:

*"(...) Sin embargo, al analizar el acervo probatorio aportado y decretado de oficio, se puede inferir que, en el expediente reposan los informes mensuales de ejecución y las actas de cumplimiento firmado por la supervisora del contrato desde el 26 de febrero de 2016 (Folios 84 al 90 I.P), hasta el 30 de diciembre del 2016 (Folios 91 al 167 I.P), de igual manera Paz y Salvo suscrito por el Almacenista del Concejo de Neiva ( Folio 176 I.P), de igual manera el Acta de Terminación y Liquidación del Contrato 006 de 2016 (Folio 180 a 181 .I.P), Finalmente se revisa el CD aportado por la entidad presuntamente afectada, en donde se da respuesta a la observación 3 de la auditoria al Contrato en mención con 102 folios, allegando evidencias del cumplimiento al Objeto del Contrato por parte del Contratista (Folio 261 I.P), concluyendo este despacho que se logró acreditar el cumplimiento del Objeto Contractual el cual rezaba ; "PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN PARA REPORTAR, DESARROLLAR LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO EN LÍNEA Y PARA EL SOPORTE TÉCNICO, MEJORAMIENTO, ACTUALIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DE COMPUTADORES, IMPRESORAS, PÁGINA WEB DEL CONCEJO MUNICIPAL DE NEIVA", por parte del señor YEINER CARVAJAL QUINA.*

*Así las cosas, una vez revisados la etapa precontractual, (presentación de propuesta y estudios previos), contractual (suscripción, ejecución del contrato de prestación de servicios No. 006 de 2016) y poscontractual (actas de entrega a satisfacción, comprobante de egreso y acta de liquidación), este despacho no encontró irregularidad alguna, acreditando el contratista el cumplimiento del objeto del contrato antes enunciado." (SIC)*

Que este Despacho, estima pertinentes y concretos los argumentos enunciados por el A-quo en el entendido de establecer que la gestión fiscal desplegada por los investigados respecto a la adecuada destinación de los recursos otorgados con ocasión de la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 006 del 12 de febrero de 2016, cumplieron con su finalidad y se torna como una gestión fiscal eficaz. Siendo así es improcedente realizar una calificación de la conducta de los gestores fiscales con ocasión de los hechos objeto de repercusión fiscal.

**4) El Daño Patrimonial al Estado**

Ahora bien, en atención al elemento de referencia, el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, establece que:

*"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.*

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

*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.”*

Por lo anterior, dentro del Auto de Archivo del asunto se coligió por parte de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, en atención al acervo probatorio que reposa dentro del proceso, lo siguiente:

*“(…) Así las cosas, de conformidad con lo establecido por la Honorable Corte Constitucional en sentencia SU-620 de 1996, indicando que: Para la estimación del daño debe acudir 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, así las cosas, no puede predicarse en este caso la existencia del daño, es claro que, para declarar a una persona responsable fiscal por un daño al patrimonio público, éste debe haber sido probado o que las pruebas decretadas y practicadas, den cuenta de ello y reunir las características a las que se refirió la Corte Constitucional en la Sentencia ...”*

*En este sentido, este despacho encuentra que para el caso concreto no se logra probar un daño cierto y cuantificable, toda vez que la entidad logró probar que el objeto contractual se cumplió, como se consigno en estas consideraciones, en consecuencia de lo anterior no se acreditan los elementos de la responsabilidad fiscal, contenidos en el artículo 5 de la ley 610 del 2000, siendo inexistente el nexa causal, es decir la relación efectiva entre el que tiene la gestión fiscal y el daño al patrimonio del Estado.*

*(...)*

*Sin embargo, el equipo auditor al recibir la respuesta de la entidad insistió en un incumplimiento parcial de algunas de las obligaciones, sin embargo dejó tasado el presunto daño al patrimonio del Estado por el valor total del contrato, situación que a todas luces no corresponde a una adecuada cuantificación del presunto daño, aunado a lo anterior, resulta Menester indicar, lo establecido por la sección primera del Consejo de Estado mediante sentencia del 12 de noviembre de 2015, bajo el radicado 1667, con ponencia de María Claudia Rojas Lasso; se pudieron determinar algunas reglas para establecer la gestión fiscal de los contratistas entre ellas la siguiente:*

*“El daño que sufren las entidades del Estado por la inejecución, ejecución defectuosa o el retraso en la ejecución de las obligaciones de su contratista no es un asunto con relevancia fiscal, pues el perjuicio tiene como fuente un ilícito contractual, mas no una conducta que conlleve el ejercicio de la gestión fiscal.”*

*Por tal razón esta dirección considera que se no se configuran los presupuestos establecidos en la ley 610 de 2000 para continuar con el trámite procesal de la apertura formal y por el contrario considera que los hechos y el material probatorio nos permite inferir que están acreditados el predispuesto para proferir el auto de archivo(...)” (SIC)*

Que según el acervo probatorio que reposa en el expediente y conforme a los argumentos enunciados por el *A-quo* respecto a la incidencia de cada uno de los investigados en relación con la ocurrencia del presunto detrimento patrimonial ocasionado a la entidad; este despacho acoge lo expuesto por el *A-quo* en el entendido de señalar que el equipo auditor de manera subjetiva realizó una apreciación del presunto daño patrimonial de manera universal sin que se hiciera

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

referencia o pronunciamiento alguno de las situaciones fácticas que permitieran individualizar la ocurrencia del daño patrimonial alegado, derivando así en la **no cuantificación precisa y exacta del mismo y que a su vez permitiera ser tasable o valorado para efectos del resarcimiento**. Por el contrario, se logró probar la No existencia del daño patrimonial incoado, a través de las soportes, informes y anexos correspondientes a la ejecución del contrato estatal celebrado.

Por lo antes expuesto, es claro que los investigados en cumplimiento de sus obligaciones y funciones propias, no adelantaron acción alguna encaminada a lesionar el patrimonio público del Concejo Municipal de Neiva, respecto al pago indebido por el no cumplimiento del objeto y obligaciones propias del contrato de prestación de servicios No. 006 de 2016.

**5) El Nexo Causal**

Conforme a lo expuesto, en los elementos antes enunciados, es claro que se rompe el vínculo y deja de existir el Nexo Causal entre el presunto daño ocasionado y la conducta desplegada por los investigados; Por ello se rompe el presupuesto fáctico entre los hechos generadores y la inexistencia del daño, lo que permite exonerar de responsabilidad fiscal a los investigados.

Realizado el análisis de las consideraciones del *A-quo* que motivaron el Archivo a favor de los señores: MATEO EDUARDO TRUJILLO SEGURA identificado con la cédula de ciudadanía número 80.242.063 del Agrado (Huila) en su calidad de Presidente del Concejo Municipal de Neiva, para la época de los hechos; MARÍA NANCY SUÁREZ TRUJILLO identificada con la cédula de ciudadanía número 36.155.017 de Neiva (Huila), Secretaría General para la época de los hechos y Supervisora del contrato de prestación de servicios No.006 de 2016 y YEINER CARVAJAL QUINA identificado con la cédula de ciudadanía número 1.075.269.250 de Neiva (Huila) en su condición de contratista; este Despacho retoma el pronunciamiento emitido en Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 16 de febrero de 2012, al referirse al elemento dañado, donde se destacó:

*"Analizada como se encuentra la falta del daño patrimonial que se atribuye al actor en los actos demandados, y al ser elemento esencial para predicar su responsabilidad, para la Sala se torna innecesario emprender el examen de los demás elementos que integran la noción de daño patrimonial".*

En ese mismo sentido, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, en el concepto N° 0070A del 15 de enero de 2001, al referirse al elemento dañado, señaló:

*"La responsabilidad fiscal tiene carácter resarcitorio, su único fin consiste en reparar el patrimonio público que ha sido menguado por servidores públicos o particulares que realizaron una gestión fiscal irregular, dicho de otra forma, su finalidad es meramente indemnizatoria. Esto la distingue de las responsabilidades penal y disciplinaria: se trata de una responsabilidad que no tiene carácter sancionatorio. La responsabilidad fiscal no pretende castigar a quienes han causado un daño patrimonial al Estado, sino que busca resarcir o reparar dicho daño.*

*En este mismo orden de ideas es una responsabilidad independiente de la disciplinaria y la penal. Por ello, una misma conducta puede dar origen a los tres tipos de responsabilidad —fiscal, penal y disciplinaria—. La penal y la disciplinaria tienen un*

**Control Fiscal al Servicio de Todos y del Medio Ambiente**

Carrera 5 No. 9-74 Piso 4 PBX: 8630514 Neiva (H)

www.contralorianeiva.gov.co

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

*propósito concreto: castigar determinadas conductas que se consideran socialmente reprochables. La responsabilidad fiscal por el contrario sólo busca que el patrimonio público permanezca indemne. El propósito es indemnizatorio: quienes han causado un detrimento patrimonial al erario deben repararlo.*

*De acuerdo con lo anterior, la responsabilidad fiscal se estructura sobre tres elementos: a) un daño patrimonial al estado; b) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y; c) un nexo causal entre el daño y la conducta. Sólo en el evento de que se reúnan estos tres elementos puede endilgarse responsabilidad fiscal a una persona. Dada la importancia del punto es necesario precisar aquí que se entiende por «daño patrimonial al Estado», en qué ocasiones se produce y en cuáles no.*

*De los tres elementos el daño es el elemento más importante. A partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal. Si no hay daño no puede existir responsabilidad. Bajo esta lógica el artículo 40 de la Ley 610 dispone que el proceso de responsabilidad fiscal se apertura cuando se encuentra establecida la existencia del daño, es decir, se requiere que exista certeza sobre la existencia de éste para poder iniciar el proceso de responsabilidad fiscal. En caso contrario, es decir, «sí no existe certeza sobre la causación del daño» se abrirá una indagación preliminar donde se determine la existencia del mismo -L. 610 Art. 39» (Subrayado fuera de texto)*

De acuerdo a la sentencia en comento y al concepto de la oficina jurídica, anteriormente citados, se recoge que para predicar la responsabilidad fiscal en un proceso, deben darse los tres elementos propios de ésta, siendo el **más importante el daño que se hubiera causado al patrimonio público**; si ello no resultase así, sería vano para nuestro órgano de control proseguir con la vinculación de los investigados en el presente proceso, y en este caso, las pruebas que se aportaron al plenario dan lugar a mantener la decisión de archivar a favor de los señores: MATEO EDUARDO TRUJILLO SEGURA identificado con la cédula de ciudadanía número 80.242.063 del Agrado (Huila), MARÍA NANCY SUÁREZ TRUJILLO identificada con la cédula de ciudadanía número 36.155.017 de Neiva (Huila) y YEINER CARVAJAL QUINA identificado con la cédula de ciudadanía número 1.075.269.250 de Neiva (Huila), dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 003-2019, Radicación: 143-12-2019.

El A-quo acató el mandato legal consagrado en los artículos 22 a 26 de la Ley 610 de 2000, en virtud de los cuales toda providencia debe fundarse en las pruebas legalmente allegadas o aportadas al Proceso, las cuales deben ser apreciadas en conjunto de acuerdo a las reglas de la sana crítica, y en ese sentido, se configura la causal de Archivo del Proceso, porque aparece demostrado que el hecho investigado no es constitutivo de detrimento patrimonial al Estado, en virtud del artículo 47 de la Ley 610 de 2000.

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

En consecuencia, de lo anterior, este Despacho comparte la decisión adoptada y confirmará lo dispuesto en el Artículo primero del Auto de Archivo, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 143-12-2019, Radicación: 143-12-2019, proferido el día 11 de julio de 2023, por la Directora Técnica de Responsabilidad

**ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE GRADO DE CONSULTA**

Fiscal y Jurisdicción Coactiva, que ordenó el archivo de las diligencias adelantadas durante el proceso de responsabilidad fiscal a favor de los investigados.

En mérito de lo expuesto, el suscrito Contralor Municipal de Neiva,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** **CONFIRMAR** el ARTÍCULO PRIMERO del AUTO DE ARCHIVO de fecha 11 de julio de 2023, emitido por la Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, en el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 003-2019, Radicación: 143-12-2019, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva.

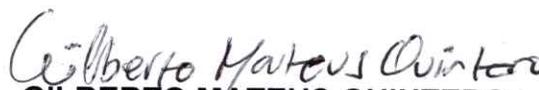
**ARTÍCULO SEGUNDO:** En el evento de que, con posterioridad a la expedición del presente Grado de Consulta, aparecieren nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para la desvinculación y archivo, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenará la reapertura de la actuación fiscal en contra del beneficiario de la presente decisión, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

**ARTÍCULO TERCERO:** **NOTIFICAR** mediante Estado, la presente decisión a todos los interesados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y en virtud del artículo 50 de la Ley 2080 de 2021 (modificatorio del inciso tercero del artículo 201 de la Ley 1437 de 2011)

**ARTÍCULO CUARTO:** **COMUNICAR** a la Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Neiva, la presente decisión y remitir la integridad del expediente una vez se haya dejado constancia de la notificación de que trata el artículo anterior.

**ARTÍCULO QUINTO:** Conforme al artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, contra esta decisión no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**GILBERTO MATEUS QUINTERO**  
Contralor Municipal de Neiva

	Nombre y Apellido	Cargo	Firma	Fecha
Proyectado por:	Carlos Mauricio Polo Osso	Contratista		Agosto 11 de 2023
Revisado por:	Stevenson Maldonado Medina	Secretario General		Agosto 11 de 2023
Aprobado por:				

Los arriba firmantes de acuerdo al rol funcional, ha suministrado información y revisado el documento, que se encuentra ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo su responsabilidad lo presento para firma.