



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICADO No.	73001-33-33-004- 2018-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO Y OTROS
DEMANDADO:	CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ
Tema:	Fallo de responsabilidad fiscal.

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia, sin que se observe nulidad que invalide lo actuado, dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por el señor LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO en nombre propio y en representación de su hija, la menor MARÍA DE LOS ANGELES CORRALES CASTRO y la señora RUBY LISSETH TORO CARVAJAL en contra de la CONTRALORÍA MUNICIPAL, radicado con el No. 73001-33-33-004-**2018-00226-00**.

1. Pretensiones.

A través del presente asunto la parte demandante elevó las siguientes pretensiones (fol. 64 y s.s.):

1. *Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:*

- *Auto No. 005 del 10 de octubre de 2017 expedido por el Director Técnico de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué, mediante el cual, se declaró responsable fiscal al demandante.*
- *Auto No. 009 del 27 de diciembre de 2017 expedido por el Director Técnico de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué, mediante el cual, se decidió no reponer el Auto No. 005 del 10 de octubre de 2017.*

2. *Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la Entidad demandada, a título de restablecimiento del derecho, a cancelar los demandantes los perjuicios morales, materiales y a título de pérdida de oportunidad, detallados en la demanda y en su reforma.*

2. Fundamentos fácticos

La parte demandante sustenta sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos (Fls. 62 y s.s.):

1. *Que el 15 de enero de 2014 el demandante suscribió con el Municipio de Ibagué el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 0474 , con el objeto de “CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE UN ABOGADO ESPECIALISTA PARA REALIZAR EL ACOMPAÑAMIENTO JURIDICO Y ORIENTACIÓN DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO DEL GRUPO DE TESORERÍA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL”, por un periodo de 330 días calendario.*
2. *Que el contrato No. 0474 sufrió una adición, que generó un hallazgo fiscal por parte de la Contraloría Municipal, quien consideró que la misma no era justificable.*
3. *Que mediante Auto No. 001 del 18 de mayo de 2016, la Contraloría Municipal de Ibagué ordenó la apertura e imputación del proceso de responsabilidad fiscal en contra del demandante, ordenando el embargo de sus bienes, siendo objeto de la medida un vehículo marca Hyundai i35 modelo 2012 de placas DFL 747.*
4. *Que el 16 de mayo de 2016 el demandante suscribió un contrato de compraventa del vehículo antes mencionado, el cual, en virtud de la medida cautelar, no pudo llevarse a feliz término, por lo cual, el demandante debió pagar al contratista cumplido lo correspondiente a la cláusula penal.*
5. *Que en Audiencia Pública de Decisión celebrada el día 19 de septiembre de 2017, el Director Técnico de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal indicó que el sentido del fallo sería declaratorio de responsabilidad y el 10 de octubre de 2017 se realizó la lectura del fallo.*
6. *Que el fallo de responsabilidad fiscal fue objeto de recurso de reposición, cuyo argumento central consistía en señalar que el aquí demandante en su calidad de contratista nunca ejerció gestión fiscal.*
7. *Que las anteriores decisiones causaron perjuicios morales y materiales en cabeza de los demandantes.*
8. *Que el 17 de abril de 2017 el demandante declinó de un nombramiento que le fuera efectuado en un cargo en el Tribunal Administrativo de Caldas, como consecuencia de estar en curso la investigación fiscal No. 007 de 2016, por haber sido recriminada dicha situación por el Magistrado nominador.*
9. *Que el demandante se vio en la necesidad de retirar sus cesantías para cubrir los gastos de defensa y manutención mientras se resolvía la situación.*
10. *Que para los meses de marzo a abril de 2018 el demandante fue llamado para ejercer el cargo de sustanciador en provisionalidad del Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Girardot, cargo en el que no pudo posesionarse por haber sido reportado como responsable fiscal en la página de la Contraloría General de la Nación, inhabilidad que permanece hasta la fecha.*

En contra de los actos administrativos demandados, el demandante formuló los cargos de desviación o abuso de poder, falsa motivación, violación de las normas en que debía fundarse y falta de competencia.

3. Contestación de la demanda (fls. 113 y s.s.)

Dentro del término de traslado la Entidad demandada actuando a través de apoderado indicó, que el aquí demandante fue negligente en el cumplimiento de sus actividades contractuales, por no acreditar la realización de las mismas, causando un daño patrimonial a la administración.

Igualmente señaló, que la parte demandante no cumplió con la carga probatoria mínima que le era exigible, relativa principalmente a acreditar la responsabilidad de la Entidad demandada por los hechos que le fueron imputados.

Formuló como excepciones las que denominó *ausencia de los requisitos que originan la declaratoria de nulidad de un acto administrativo particular y concreto e improcedencia de la acción por inexistencia del nexo causa que vincule a la Contraloría Municipal de Ibagué*.

4. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial para su correspondiente reparto el día 19 de julio de 2018 (fol. 85), correspondió su conocimiento a este Despacho, quien mediante auto de fecha 26 de septiembre de 2018, una vez acreditada la fecha de notificación del acto administrativo demandado, procedió a admitir la demanda (fol. 91 a 93).

Una vez notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fol. 96 y s.s.), dentro del término de traslado de la demanda, la Entidad demandada contestó la demanda y allegó las pruebas que pretendía hacer valer (fls. 113 y s.s.)

Mediante proveído de fecha 18 de junio de 2018, se admitió la reforma de la demanda propuesta por la parte demandante, relativa a la adición del acápite de pretensiones y pruebas (fol. 123).

A través de providencia de fecha 31 de octubre de 2019 se fijó fecha para llevar a cabo la respectiva audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA (fol. 125), la cual, se reprogramó con auto del 31 de enero de 2020 a solicitud de la parte demandante (fol. 165) y se llevó a cabo el día 12 de marzo de 2020, agotándose en ella las instancias previstas en legal forma (fls. 166 a 168).

Por ser necesaria la práctica de pruebas, se fijó fecha para la realización de la audiencia correspondiente, la cual, se llevó a cabo el día 13 de octubre de 2020, en la cual, se recepcionó el testimonio de la señora Mónica Adriana Ángel Gómez, y así mismo, por considerarlo procedente, se corrió traslado a las partes para que presentaran dentro de los 10 días siguientes sus alegatos de conclusión (fol. 16 del Exp. Digital).

5. Alegatos de Conclusión

5.1. Parte Demandante (fol. 22 Exp. Digital)

Indicó que ante la escasa y confusa argumentación de defensa expuesta por la Entidad demandada sobre el problema jurídico planteado por el Despacho en la fijación del litigio, considera únicamente necesario enfatizar que de acuerdo a la normativa y jurisprudencia sobre responsabilidad fiscal, las Contralorías ejercen el control fiscal sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes públicos.

En consecuencia, considera que la Entidad demandada incurrió en un craso error, al considerar que el simple y llano ejercicio contractual ejercido por el demandante como contratista del Municipio de Ibagué, lo sumerge en la tipología jurídica de ejercer gestión fiscal.

Concluye, que el aquí demandante no tuvo la calidad de sujeto calificado de gestión fiscal en forma directa, ni con ocasión de ella, por cuanto no administró ni manejó recursos o bienes públicos.

Finalmente, indica que en el supuesto o hipotético evento que el demandante fuera responsable de la falta de cumplimiento de obligaciones contractuales, y que por tal motivo se hubiese generado un daño al patrimonio o erario, ello per se, no lo ubica como sujeto pasivo de responsabilidad fiscal en su condición de contratista, ya que nunca administró ni manejó bienes o fondos públicos, circunstancia que lo excluye por completo de la multicitada tipología jurídica.

5.2. Contraloría Municipal de Ibagué (fol. 19 Exp. Digital)

En primer término, ratificó los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda en lo atinente a las excepciones propuestas. Igualmente indicó, que dentro del presente asunto todas y cada una de las actuaciones adelantadas por la Entidad han respetado y garantizado la participación activa de los sancionados, dentro de cada una de las etapas procesales adelantadas en el proceso administrativo de acuerdo a lo preceptuado en la constitución política, así como en las Leyes que soportan el actuar del ente de control fiscal, por lo que en su sentir, no puede el demandante inferir que existió algún tipo de vulneración a sus derechos.

Señaló a su vez, que los actos administrativos demandados gozan de total y absoluta presunción de legalidad, en los cuales, se realizó una correcta y debida valoración probatoria de todo el acervo allegado al plenario y se le permitió a las partes confrontar las decisiones administrativas, garantizando el derecho de defensa y contradicción.

Agregó, que frente al caso particular del aquí demandante, se tiene que la declaración de responsabilidad fiscal se realiza en ejercicio de su desarrollo directo en la ejecución contractual, pues considera que se encuentra plenamente demostrado y establecido, que el demandante contribuyó al daño patrimonial del estado, ya que no se demuestra

el cumplimiento del objeto contractual.

Indicó también, que la conducta endilgada al señor Corrales Trujillo fue a título de culpa grave, pues se demostró que inobservó sus obligaciones y afirma que se encuentra demostrado, que no fue posible por el operador, comprobar que efectivamente diera cumplimiento al objeto contractual, de allí que se deprecia que su actuar fue irregular cuando accedió a los honorarios sin presentar el sustento necesario para hacerlo.

Finalmente manifestó, que no se encuentran demostrados dentro del plenario los perjuicios alegados por el demandante.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Éste Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por su naturaleza, por el órgano que profirió el acto administrativo que se demanda, de conformidad con lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 3º y 156 numeral 2º *ibídem*.

2. Problema Jurídico.

En armonía con la fijación de litigio realizada en la diligencia de audiencia inicial corresponde al Despacho determinar, *si los actos administrativos demandados contenidos en los Autos No. 005 del 10 de octubre de 2017 y 009 del 27 de diciembre de 2017, por los cuales se declaró responsable fiscal al señor Luis Omir Corrales Trujillo, son nulos por desviación o abuso de poder, falsa motivación, violación a normas en las que debía fundarse y falta de competencia y con su expedición causaron perjuicios materiales e inmateriales a los aquí demandante, o si por el contrario, los actos administrativos acusados se encuentran ajustados a derecho.*

3. Acto Administrativo Demandado:

- **Auto No. 005 del 10 de octubre de 2017** expedido por el Director Técnico de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué, mediante el cual, se declaró responsable fiscal al demandante.
- **Auto No. 009 del 27 de diciembre de 2017** expedido por el Director Técnico de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Ibagué, mediante el cual, se decidió no reponer el Auto No. 005 del 10 de octubre de 2017.

4. De lo probado en el proceso.

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

- **Documentales**

- Auto No. 005 del 10 de octubre de 2017, por el cual, se profirió fallo con responsabilidad fiscal solidaria en contra de los señores SILVIA ESPERANZA VILLADA y LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO, así:

“ARTÍCULO PRIMERO: FALLAR con responsabilidad fiscal solidaria en contra de los señores SILVIA ESPERANZA VILLADA CARDONA, identificada con cédula de ciudadanía No. 38.259.985 de Ibagué en su calidad de supervisora del contrato No. 0474 de 2014 y LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO, identificado con cédula de ciudadanía 93.396.638 de Ibagué, en un monto de DOS MILLONES QUINIENTOS SETENTA MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS (\$2.570.934.00) MONEDA CORRIENTE conforme a la parte motiva del presente proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: FALLAR con responsabilidad fiscal en contra del tercero civilmente responsable a la COMPAÑÍA DE SEGUROS LA PREVISORA S.A., por la expedición de la póliza de SEGURO DE MANEJO POLIZA GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO No. 3000100, DOS MILLONES QUINIENTOS SETENTA MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS (\$2.570.934) MONEDA CORRIENTE, sobre el cual deberá aplicarse el respectivo deducible del 10% sobre la perdida pactado entre las partes, conforme a la parte motiva del presente proveído”. (fls. 5 a 19)

- Auto No. 009 del 27 de diciembre de 2017, por el cual, se ordenó no reponer el Auto No. 005 del 10 de octubre de 2017 “Por medio del cual se falla con responsabilidad fiscal” (fol. 20 a 32).
- Contrato de Prestación de Servicios No. 0474 celebrado entre el señor Luis Omir Corrales Trujillo y el Municipio de Ibagué- Tolima el 15 de enero de 2014, cuyo objeto era “CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE UN ABOGADO ESPECIALISTA PARA REALIZAR EL ACOMPAÑAMIENTO JURÍDICO Y ORIENTACIÓN DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO DEL GRUPO DE TESORERÍA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL” (fls. 34 a 37).
- Acta adicional y modificatoria No. 001 al Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 0474 de 15 de enero de 2014 celebrado entre el señor Luis Omir Corrales Trujillo y el Municipio de Ibagué- Tolima (fls. 38 a 40).
- Contrato de compraventa del vehículo automotor de placas DFL 747 suscrito entre el señor Luis Omir Corrales Trujillo y el señor Ricardo Sierra Bermúdez (fls. 51 a 52).
- Contrato de mandato suscrito entre el aquí demandante y el señor Arturo Perdomo Góngora (fol. 54)

- Recibo de caja menor en el consta pago a favor de Arturo Perdomo Góngora por valor de \$1.000.000. (fol. 55)
- Certificado de antecedentes fiscales de fecha 19 de julio de 2018 (fol. 56).
- Certificado de antecedentes disciplinarios de fecha 19 de julio de 2018 (fol. 57)
- Resolución No. 006 del 17 de abril de 2017, mediante el cual, el Dr. Luis Eduardo Collazos Olaya, en calidad de Magistrado del Tribunal Administrativo de Caldas, acepta la renuncia del abogado Luis Omir Corrales Trujillo (fol. 60).
- Factura No. 2257633384 de fecha 27 de julio de 2018, correspondiente al pago de multa de Contraloría Municipal por valor de \$2.745.000 (fol. 119).
- Declaración extra proceso No 1434-2019 rendida por la señora Melisa Camelo Morales ante la Notaría Primera del Círculo de Ibagué (fol. 120).
- Declaración extra proceso No 1439-2019 rendida por la señora Jennifer Paola Begoya Díaz ante la Notaría Primera del Círculo de Ibagué (fol. 121).

- **Testimonial**

En diligencia de audiencia de pruebas celebrada el día 13 de octubre de 2020 se recepcionó el testimonio de la doctora **MONICA ADRIANA ANGEL GÓMEZ**, quien de manera relevante indicó:

“(…) PREGUNTADA: Señálenos por favor desde hace cuánto conoce al doctor Luis Omir Corrales? CONTESTÓ: Yo lo conocí en el mes de marzo o abril, exactamente no le sé decir, de 2018, cuando yo era Juez Primera Administrativa de Girardot-Cundinamarca. Yo tenía una vacante de sustanciador y otra de mis colaboradoras, Andrea Salazar me lo recomendó para nombrarlo, ahí lo conocí. PREGUNTADA: Ese cargo de sustanciador, era exactamente qué cargo en su Despacho? CONTESTÓ: Era un cargo de sustanciador, oficial mayor, estaba en provisionalidad y yo necesitaba proveerlo en provisionalidad. PREGUNTADA: Doctora, usted nos señala que eso fue para marzo del año 2018? CONTESTÓ: Si, Doctora. PREGUNTADA: Doctora Mónica Adriana, ya que usted dice que conoció al doctor Luis Omir para los meses de marzo o abril de 2018, en el sentido de que lo tenía como candidato para proveer el cargo de sustanciador del juzgado, indique las razones por las cuales no lo designó como tal. CONTESTÓ: El doctor Luis cumplía todos los requisitos, incluso a mí me gustó mucho su hoja de vida porque había sido Juez Administrativo, además de eso había sido Abogado Asesor y creo que también había sido Auxiliar, había sido Juez Administrativo en Ibagué y había trabajado en lo Contencioso Administrativo en Ibagué; desafortunadamente, el tenía en esos momentos una inhabilidad impuesta por una sanción que le había impuesto la Contraloría, entonces por esa inhabilidad yo no lo nombré porque pues, obviamente no cumplía esa parte de no tener inhabilidades, entonces yo no lo pude nombrar. PREGUNTADA: Doctora sírvanos indicar, si usted se acuerda, cuánto era el salario o la asignación mensual que devengaba un sustanciador para la época de marzo o abril de 2018? CONTESTÓ: Creo

aproximadamente que eran como \$4.500.000, no estoy segura, pero eran más o menos \$4.500.000. PREGUNTADA: Estaban incluidas ahí las prestaciones sociales? O fuera de prestaciones sociales?. CONTESTÓ: Fuera de prestaciones sociales. PREGUNTADA: Usted dice en el plenario, que el doctor Luis Omir Corrales fue llamado a ocupar el cargo de sustanciador en el Despacho que usted ocupaba en ese momento, indique al Despacho si usted efectivamente contactó al señor y de qué forma lo contactó. CONTESTÓ: Yo lo contacté porque el teléfono de él me lo dio la doctora Andrea Salazar que era en ese momento la otra sustanciadora en mi Juzgado que es una niña de Ibagué que lo conocía y me lo recomendó, por eso lo contactamos. PREGUNTADA: Es decir que usted no lo conocía personalmente? Ni le conocía las calidades como abogado? Sino que solamente con lo que le manifestó su empleada?. CONTESTÓ: Cuando llegó a la oficina a rendir la entrevista él llegó con su hoja de vida, con todas sus certificaciones y con todas sus constancias laborales. PREGUNTADA: Usted alcanzó a emitir algún acto de nombramiento?. CONTESTÓ: No señor. PREGUNTADA: Cuándo se dio cuenta usted doctora que el señor se encontraba inhabilitado? Como usted lo manifestó hace un momento. CONTESTÓ: Finalizada la entrevista él mismo me lo dijo. PREGUNTADA: El cargo de sustanciador u oficial mayor como usted lo manifiesta, es un cargo de carrera administrativa? CONTESTÓ: Sí señor, estaba en provisionalidad en ese momento. PREGUNTADA: Indíquele al Despacho si ese cargo estando en carrera administrativa y estando vacante en ese momento, ese cargo fue puesto a disposición del Consejo Superior de la Judicatura de Cundinamarca para que se surtiera dicha vacante de la lista existente para ese momento? O si no existía lista?. CONTESTÓ: Sí señor. PREGUNTADA: Con que periodicidad se ponía en conocimiento esa situación?. CONTESTÓ: Cuando quedaba vacante inmediatamente se solicitaba a la sala administrativa. PREGUNTADA: Cuánto tiempo estuvo vacante ese cargo? CONTESTÓ: Yo me fui en noviembre de 2018 y continuaba vacante. PREGUNTADA: Pero el cargo fue ocupado en provisionalidad posteriormente al no haberse nombrado al señor Luis Omir?. CONTESTÓ: Sí claro, claro que sí. PREGUNTADA: Al cuanto tiempo? CONTESTÓ: No le sé decir con exactitud. PREGUNTADA: Doctora indíquele al Despacho cuántas hojas de vida se recepcionaron para ocupar el cargo de oficial mayor? CONTESTÓ: No recuerdo con exactitud cuántas hojas de vida. PREGUNTADA: Pero la única hoja de vida que existía era la del señor Luis Omir? O existían más hojas de vida?. CONTESTÓ: No señor, yo normalmente hago mínimo unas 6 entrevistas. (...)"

5. Tesis del Despacho.

Para el Despacho, los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad, por desconocimiento de las normas en que debían fundarse, por no encontrarse acreditado que el demandante en calidad de contratante incumplido de la adición del contrato 0474 de 2014 ostentara la calidad de gestor fiscal, elemento fundamental y vinculante del proceso de responsabilidad fiscal.

6. Fundamentos de la Tesis del Despacho.

- **De la responsabilidad fiscal.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, el control fiscal es una función pública ejercida por la Contraloría General de la República, cuyo objetivo es vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o Entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, a través de un control posterior y selectivo, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

*“Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, **la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.***

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos (...).”

En este sentido el artículo 268 de la Carta Magna señala como atribuciones del Contralor General de la República, entre otras la de “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.”.

Ahora bien, en lo que respecta al control fiscal en los departamentos, distritos y municipios en donde haya contralorías, el artículo 272 ibídem señala, que corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República, así:

“Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

(...)

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la

República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley (...).

Por su parte, la Ley 610 del 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”**.

La mencionada Ley –Ley 610 de 2000- señala a su vez en su artículo 6º, que el daño patrimonial es la *“lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio o detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna”*.

Así, Para que se configure la responsabilidad fiscal es necesaria la existencia de un nexo causal entre la conducta por acción u omisión del agente que ejerza gestión fiscal, en los términos señalados en la ley, que en forma dolosa o culposa produzca directamente o contribuya al daño patrimonial del Estado al tenor de lo establecido en el artículo 5 de la antes mencionada Ley 610 del 2000, cuyo tenor literal establece:

“ARTÍCULO 5. 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”.*

- **De la gestión fiscal.**

El artículo 3º de la Ley 610 de 2000, señala que se entiende por *gestión fiscal* ***“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”***. (Se destaca)

Frente al particular, la H. Corte Constitucional, mediante sentencia C-840 de 2001, precisó en turno a la definición de gestión fiscal, que, *“(...) se trata de una definición*

*que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. **Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.** (...)” (Negrillas y subrayas fuera de texto)*

De lo anterior se desprende que la gestión fiscal no se limita al “giro” de recursos públicos, en la medida en que comprende el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas a cargo de los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejan o administran recursos o fondos públicos y que están destinados a la 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

En consecuencia, la gestión fiscal constituye un elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares, resultando indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata.

- **De la responsabilidad fiscal de los particulares.**

En relación con los sujetos pasivos del proceso de responsabilidad fiscal, el artículo 267 de la Constitución Política dispone que la Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración **y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.**

Así, el artículo 4 de la Ley 42 de 1993, por la cual, se desarrolla el artículo 267 de la CP, reitera el anterior postulado al señalar, que el control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.

A su turno, el artículo 4º del Decreto 267 de 2000, establece que son sujetos de vigencia y control fiscal, entre otros, **los particulares que cumplan funciones públicas, respecto de los bienes públicos que obtengan o administren o cuando manejen bienes o recursos de la Nación.**

Por su parte, el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, indica como un elemento de la responsabilidad fiscal, que se encuentre probada **una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.**

En relación con los sujetos pasivos del proceso de responsabilidad fiscal, el H. Consejo de Estado, al analizar el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, por el cual, se define el concepto de gestión fiscal, dispuso:

*“(…) De la definición transcrita deduce la Sala que **el sujeto pasivo en el proceso de responsabilidad fiscal son los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, cuando al realizar la gestión fiscal, a través de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas no han dado una adecuada planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los mismos**, o a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas, causando por ende con ello detrimento patrimonial al Estado (…)*”.

Por su parte la Honorable Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley 610 del 2000, a través de la sentencia C-840 de 2001 con ponencia del Dr. Jaime Araujo Rentería, estableció frente al alcance del concepto de *gestión fiscal*, lo siguiente:

“Consecuentemente, si el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa. Y es que no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. La defensa y protección del erario público así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales”.

De lo anterior se desprende, que en principio, los contratistas serán sujetos pasivos del proceso de responsabilidad fiscal, cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal, esto es, que ostenten el manejo o administración de recursos, bienes o fondos públicos.

Ahora bien, advierte el Despacho, que dicha órbita de fiscalización en cabeza de los particulares, fue ampliada con respecto a los contratistas del Estado, con la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011, en la cual se dispuso:

*“Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: **Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.***

*Por su parte, **los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.***

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley”.

(...)

*Artículo 119. Solidaridad. **En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial”.***

De lo anterior es plausible concluir, que con la Entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011, en los procesos de responsabilidad fiscal, en los que se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de hechos irregulares en la contratación, responderán solidariamente el ordenador del gasto de la Entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran en el hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial, sin desconocer el elemento de la gestión fiscal.

7. Caso Concreto

Descendiendo al caso concreto encuentra el Despacho que a través del *sub lite*, la parte demandante pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en los **Autos No. 005 del 10 de octubre de 2017 y No. 009 del 27 de diciembre de 2017**, mediante los cuales, la Contraloría Municipal de Ibagué, declaró responsable fiscal solidariamente al señor Luis Omir Corrales Trujillo, por considerar que los mismos se encuentran viciados de nulidad por: a) desviación o abuso de

poder; b) falsa motivación; c) violación a normas en las que debía fundarse; y d) falta de competencia.

Analizados los argumentos esbozados por la parte actora, encuentra el Despacho que los cargos de nulidad invocados se concentran en señalar que dentro del proceso de responsabilidad fiscal adelantado en contra del demandante, que culminó con los actos administrativos aquí censurados, no se encontraban acreditados en su integridad, los presupuestos constitucionales y legales establecidos para que se configure la responsabilidad fiscal.

Así las cosas, imperioso resulta analizar, la configuración en el *sub lite*, de los presupuestos de la responsabilidad fiscal, a saber: 1) Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; 2) Un daño patrimonial al Estado; y 3) Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

1. Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 610 del 2000, los sujetos pasivos en el proceso de responsabilidad fiscal son los servidores públicos y las personas de derecho privado, **que manejen o administren recursos o fondos públicos**, cuando al realizar la gestión fiscal, a través de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, no han dado una adecuada planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los mismos, o a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas, causando por ende con ello detrimento patrimonial al Estado.

Frente al particular, la H. Corte Constitucional, mediante sentencia C-840 de 2001 con ponencia del Dr. Jaime Araujo Rentería, precisó en relación con el concepto de gestión fiscal, que, "(...) **se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades**. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. **Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado**. (...) " (Se destaca)

De lo anterior se concluye, que la gestión fiscal no se limita al giro de recursos públicos, en la medida en que comprende el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas a cargo de los servidores públicos **y las personas de derecho**

privado que manejan o administran recursos o fondos públicos y que están destinados a la 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.

De lo anterior se desprende, que la responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición, de tal suerte, que esa especial responsabilidad- la responsabilidad fiscal- está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del gestor fiscal sufran un detrimento.

En estos términos se tiene que la gestión fiscal constituye un elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares, resultando indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata.

Ahora bien, no puede desconocer el Despacho que con la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011¹, se amplió la órbita de fiscalización de los particulares que celebran contratos con el estado, al señalar que el contratista **responderá solidariamente** en los procesos de responsabilidad fiscal en los que la existencia del daño patrimonial provenga de hechos irregulares en la contratación.

No obstante, entiende el Despacho que el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, debe ser interpretado y aplicado a **la luz de los postulados constitucionales, legales y jurisprudenciales ya determinados**, quiere decir ello, que para que un contratista pueda ser objeto del proceso de responsabilidad fiscal, no basta con que se encuentre acreditado un daño patrimonial y una irregularidad en la contratación estatal, pues dichas vicisitudes bien podrán ser discutidas a través de la acción de controversias contractuales, debiendo entonces estar acreditado que el contratista ostenta, en virtud del contrato estatal o con ocasión de éste, el poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición.

En reciente jurisprudencia, el Honorable Consejo de Estado al analizar la responsabilidad fiscal de quienes son contratistas del Estado, determinó que *“(...) la responsabilidad fiscal también puede recaer en quienes ejerzan actos a través de una relación de conexidad próxima y necesaria con el desarrollo de la gestión fiscal, **de modo que puede calificarse como gestor fiscal al servidor público o al particular que, en virtud de sus competencias y deberes, se encuentre vinculado con los planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, sea que su intervención se produzca de forma directa o a***

¹ “**Artículo 119. Solidaridad.** En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.”

modo de contribución (...) para finalmente concluir que (...) *al permitir o participar el comercializador contratista de la ejecución de un contrato contentivo de un plan promocional totalmente desproporcionado, se coloca en el mismo plano de igualdad de quien adopta la decisión y de quien a nombre de la entidad pública suscribe el contrato (...)*².

Así las cosas, trayendo los fundamentos legales y jurisprudenciales expuestos en precedencia al campo de lo acontecido en el *sub judice* encuentra el Despacho que el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. DRF-007 DE 28 DE AGOSTO DE 2014 adelantado por la Contraloría Municipal en contra del señor Luis Omir Corrales Trujillo, tuvo su origen en las presuntas irregularidades presentadas en la adición del contrato No. 0474 de 2014 celebrada entre el Municipio de Ibagué y el señor Corrales Trujillo, por suma que asciende a \$2.240.000, las cuales, fueron evidenciadas por el Ente de Control en el hallazgo fiscal número 031 de 2015, en el cual se estableció:

*“En el contrato No. 474 se evidencia a folios 128 a 131 ACTA DE JUSTIFICACION TECNICA PARA ADICIONAR EL CONTRATO de fecha 23 de Diciembre de 2014 y a folios 133 a 135 Acta Adicional y Modificatoria No. 01, justificando la necesidad de adicional el valor de este en \$2.240.000 y en tiempo un día que correspondería al día 31 de diciembre del mismo año, teniendo como objeto la obligación de rendir un informe jurídico de la gestión de la sección de cobro coactivo de la vigencia 2014 (...) y sustentado ante la supervisora, **adición que no es justificable ni consulta una real necesidad puesto se trata de tareas derivables de la ejecución del contrato inicial y se pudo evidenciar a folio 143 que el contratista presenta informe de actividades del último periodo que correspondería a la adición, en el cual manifiesta la realización de actividades de asesoría para la gestión del cobro coactivo, que son labores iguales a las presentadas en los demás informes de ejecución de contrato, pero que no se relaciona en nada con el objeto de la adición en referencia**, determinándose así un presunto fiscal por valor de \$2.240.000 por una gestión fiscal antieconómica e ineficiente” (Fol. 9 Cuaderno principal - Expediente Digitalizado)*

En estos términos, el órgano de control al analizar la conducta desplegada por el aquí demandante, en el fallo de responsabilidad fiscal señaló:

“Frente a la conducta del contratista LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO, su actuar también se encuentra encasillado en la culpa grave, toda vez que este incumplió con las obligaciones estipuladas dentro del adicional al contrato No. 0474 de 2014, las cuales eran de obligatoria observancia y cumplimiento, lo anterior teniendo en cuenta que no se pudo desvirtuar al interior del proceso las imputaciones realizadas por esta dirección en el auto de apertura de imputación, así mismo no se aportaron pruebas que demostraran la efectiva ejecución.

(...)

Teniendo en cuenta los alegatos de conclusión presentados por el apoderado del contratista, se hace necesario poner de presente nuevamente que su responsabilidad se deriva de su actuar gravemente culposos en la ejecución de recursos públicos, independientemente de que ostente o no la calidad de gestor fiscal de conformidad

² Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera de fecha 21 de enero de 2021; CP. NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN; Exp. 25000-23-41-000-2012-00534-01

con la definición clásica de esta figura, la cual una vez promulgada la Ley 610 de 2000, era de exclusiva aplicación para los funcionarios públicos encargados de ejecutar los recursos del Estado, lo cual no daba cabida a la declaración de responsabilidad fiscal de personas que no cumplieran con dichos requisitos, situación que en la actualidad no es de aplicación, teniendo en cuenta que la figura del responsable fiscal se ha venido ampliando acorde con el avance normativo y los pronunciamientos judiciales y administrativos de los órganos encargados de ejercer control fiscal en nuestro país.

(...)” (Cuaderno Principal, folio 30, expediente digitalizado).

De lo anterior se desprende, que la Contraloría Municipal de Ibagué declaró responsable fiscal al aquí demandante, con ocasión de las irregularidades evidenciadas en la adición 01 del Contrato de Prestación de Servicios No. 0474 de 2014, por considerar que dicha adición además de no ser justificable ni consultar a una real necesidad de la administración, no se acreditó el cumplimiento de las obligaciones de dicha adición derivadas.

Así, una vez revisado que el Contrato de Prestación de Servicios No. 0474 del 05 de enero de 2014 celebrado entre el señor Luis Omir Corrales Trujillo en calidad de Contratista y el Municipio de Ibagué, como Entidad contratante, se tiene que el mismo tenía por objeto “*contratar la prestación de servicios profesionales de un abogado especialista para realizar el acompañamiento jurídico y orientación del proceso de cobro coactivo del grupo de tesorería de la Secretaría de Hacienda*” (Cuaderno Principal Folio 63 y s.s.), y en virtud de éste, el contratista tenía a su cargo funciones de apoyo, orientación y asesoría al grupo de tesorería de la Secretaría de Hacienda del municipio de Ibagué (Cuaderno principal folio 64 y s.s.)

Por su parte, la modificación y adición 001 del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 0474 del 2014, tuvo por objeto adicionar las obligaciones del contratante, así como el valor y el plazo del contrato, en los siguientes términos:

“(…)

CLAUSULA PRIMERA- ADICION DE OBLIGACIONES: Adiciónense las siguientes obligaciones del contratista: 1 Realizar un informe jurídico de la gestión de la sección de cobro coactivo durante la vigencia 2014, donde se evidencien los montos aproximados recuperados a través del procedimiento de cobro coactivo, junto con una estadística que permita determinar cuál de las actividades de cobro fue la más efectiva para conseguir la recuperación del dinero adeudado por los ciudadanos morosos. Para este informe, el contratista contará con la información entregada previamente por la sección de cobro coactivo. 2. Realizar la presentación y sustentación de dicho informe ante la supervisora del contrato con el fin de que para la vigencia 2015 se diseñen estrategias de cobro coactivo más acordes con las necesidades de la administración.

CLAUSULA SEGUNDA- ADICION EN VALOR: Adicionar el valor del Contrato de Prestación de Servicios No. 0474 DE ENERO 15 DE 2014 en la suma de DOS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$2.240.000) MCTE, de conformidad con la justificación allegada, la cual forma parte integral del presente documento adicional. PARAGRAFO. Se adiciona el valor contenido en la portada y en la cláusula sexta del contrato, cuyo valor total asciende a la suma de

CUARENTA Y OCHO MILLONES CUATROSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$48.440.000) MCTE.

(...)

CLAUSULA QUINTA- ADICIÓN EN PLAZO: Adiciónese el plazo del Contrato de Prestación de Servicios No. 0474 DE ENERO 15 DE 2014 en UN DÍA (01) DÍAS CALENDARIO AL PLAZO INICIAL, de conformidad con la justificación allegada, la cual forma parte integral del presente documento adicional. PARAGRAFO. Se adiciona el plazo contenido en la cláusula décima del contrato, cuyo plazo total asciende a TRESCIENTOS TREINTA Y UN (331) DÍAS CALENDARIO A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIACIÓN, PREVIO PERFECCIONAMIENTO Y LEGALIZACIÓN DEL CONTRATO.

(...)” (Cuaderno Principal folio 71)

Una vez analizado en su integridad el material probatorio allegado al plenario encuentra el Despacho, que no se encuentra acreditado dentro del *sub lite* que el aquí demandante haya dado debido y oportuno cumplimiento a la adición No. 01 del Contrato de Prestación de Servicios No. 0474 de 2014, lo cual, dio lugar a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal que culminó con los actos administrativos cuya nulidad se pretenden en el asunto de la referencia, lo que sin embargo, no lo hace sujeto de responsabilidad fiscal.

Establecido lo anterior, encuentra el Despacho que dentro del presente asunto deben realizarse una serie de acotaciones en aras de dotar de la mayor claridad posible la presente decisión.

En primera medida se debe señalar, que el Ente acusador endilgó responsabilidad fiscal al señor Luis Omir Corrales Trujillo **a título de culpa grave**, por haber incumplido las obligaciones estipuladas dentro del adicional al contrato No. 0474 de 2014, las cuales eran de obligatoria observancia y cumplimiento.

Deberá precisarse a su vez, que si bien todo contrato estatal involucra recursos que ostentan el carácter de públicos, no en todos los casos 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 es un asunto con relevancia fiscal, pues el perjuicio tiene como fuente un ilícito contractual, el cual, deberá ser debatido a través de la acción de controversias contractuales, salvo que con ocasión o en virtud del contrato estatal el contratista ejerza gestión fiscal, caso en el cual, sí tendrá cabida el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal.

Revisado el fundamento de la decisión del Ente acusador se advierte, que la misma encuentra su sustento fundamental en que la adición No. 01 del contrato de prestación de servicios No. 0474 de 2014 no se encontraba justificada ni correspondía a una necesidad real de la administración.

Frente a éste tema en particular, resulta necesario destacar, que en virtud del principio de planeación en la contratación estatal, las Entidades Estatales **deben** realizar un

juicioso estudio de planeación, identificación de sus necesidades y los medios para satisfacerlas.

Quiere decir lo anterior, que el incumplimiento del deber de planeación, alegado por la Entidad demandada a través de los actos cuya nulidad se pretenden y que dieron lugar al proceso de responsabilidad fiscal, puede ser únicamente reprochado a la administración y sus agentes, sin que en momento alguno, pueda trasladarse dicha carga al particular contratista a través del referido proceso de responsabilidad fiscal.

Ahora en lo que atañe al incumplimiento contractual que según el ente acusador convierte al señor Corrales Trujillo en sujeto pasivo del proceso de responsabilidad fiscal, incumplimiento que debe señalarse no fue desvirtuado en el presente asunto, resulta necesario precisar, que dicho incumplimiento *per se* no habilita al Ente acusador a endilgar responsabilidad fiscal, ya que en todo caso, ha debido acreditarse que el contratista en virtud o con ocasión del contrato estatal era titular de la función de gestión fiscal.

Así las cosas, aun si en gracia de discusión se considerara que las actividades derivadas del Contrato de Prestación de Servicios No. 0474 de 2014 podrían dotar al señor Corrales Trujillo de la condición de gestor fiscal, en tanto, guardaban estrecha relación con la recaudación de recursos públicos, lo cierto es que el reproche fiscal tuvo lugar **únicamente** por el incumplimiento de las obligaciones contractuales derivadas de la adición 01 del referido contrato y el pago de valor pactado, y no por el desmedro al patrimonio que se hubiese presentado por una ineficiente o deficiente gestión fiscal.

En consecuencia reitera el Despacho, que el resarcimiento del presunto daño causado a la Entidad contratante -Municipio de Ibagué- con ocasión del incumplimiento contractual, ha debido ser perseguido por la Entidad a través del medio de control de controversias contractuales, y no por el Ente fiscalizador a través del proceso de responsabilidad fiscal, por cuanto, el daño alegado no fue producto de una ineficiente o deficiente gestión fiscal derivada del contrato estatal.

En consideración a lo hasta aquí expuesto, es posible concluir, que los actos administrativos demandados, contenidos en los **Autos No. 005 del 10 de octubre de 2017 y No. 009 del 27 de diciembre de 2017**, se encuentran viciados de nulidad por haber sido expedidos con infracción a las normas en que debían fundarse, como quiera que no se encuentra configurado en cabeza del aquí demandante y en su momento disciplinado, el principal elemento del proceso de responsabilidad fiscal, esto es, la gestión fiscal.

De conformidad con lo anterior, al no encontrarse acreditado en cabeza del demandante el primero de los elementos configurativos de la responsabilidad fiscal, esto es, *una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal*, carece de objeto proceder al estudio de los demás elementos configurativos de dicha responsabilidad, por lo cual, se declarará la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, en lo que atañe únicamente a la declaratoria de responsabilidad del señor LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO, en calidad de contratista.

8. Indemnización de perjuicios.

8.1. Perjuicios morales

De conformidad con lo dispuesto por el H. Consejo de Estado en su jurisprudencia, *“el daño moral implica una situación de agresión (fáctico-jurídico) a las condiciones de normalidad de la esfera espiritual o psíquica de una persona natural (núcleo de afectación compuesto por distintos y diversos derechos subjetivos) lo cual se refleja en la angustia o el dolor expresado por ésta, detectable por los demás miembros del conglomerado social al cual aquella pertenece (reflejo externo)”* y *“el elemento agresor (situación fáctico-jurídico) puede ser de diversa índole como en este caso el acto administrativo sancionatorio ilegal y el núcleo de afectación puede estar compuesto por los derechos al buen nombre, a la honra, a la dignidad entre otros”*³.

De lo anterior es factible concluir, que el acto administrativo sancionatorio ilegal puede ser fuente jurídica del daño moral, y el núcleo de afectación, puede estar compuesto por el derecho al buen nombre, como ocurre en el asunto objeto de análisis.

Decantado lo anterior, pasa el Despacho a analizar la tasación de los daños morales irrogados al actor, teniendo que el órgano de cierre de ésta jurisdicción en reciente jurisprudencia ha establecido, que aquel daño moral derivado de la ilegalidad del acto administrativo disciplinario declarada por el juez contencioso, debe tener un monto máximo de 100 SMLMV, monto que deberá establecerse teniendo en cuenta como mínimo los siguientes factores: i) el tipo de sanción –impuesta al demandante–; ii) el grado de efectividad de la sanción, iii) la naturaleza de falta que le fue imputada y; iv) el grado de publicidad de la sanción⁴.

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente y teniendo presente los factores antes señalados, en contra del demandante fue proferido fallo de responsabilidad fiscal de manera solidaria por la suma de DOS MILLONES QUINIENTOS SETENTA MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$2.570.934) e inhabilidad general por el término de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del fallo, la cual, cesaría con el pago de la suma impuesta, siendo de las más leves dentro la escala de gravedad de sanciones dispuesta por el ordenamiento disciplinario.

Sumado a lo anterior se observa que la sanción en contra del demandante quedó en firme el día **09 de enero de 2018** y a la fecha en que se profiere esta decisión, la misma ya fue levantada, esto antes del plazo previsto.

Así las cosas se advierte, que el aquí demandante pagó la suma que le había sido impuesta el 31 de julio de 2018 (folio 163 Cuaderno Principal, expediente digitalizado) por lo que cumplió la totalidad de la sanción y en consecuencia, el grado de efectividad de la misma fue menor, sin que exista prueba de que el grado de publicidad de su caso haya traspasado las esferas del ámbito local.

³ Sentencia de fecha 05 de octubre de 2017; CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez; Rad. 410012333000201200206 - 01 (1598-2016)

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 27 de noviembre de 2014. Expediente N°: 11001-03-25-000-2010-00196-00. N° interno: 1486-2010.

En este orden de ideas, teniendo presente los mencionados niveles de afectación en los que se encuentran los factores aludidos, la situación del demandante no puede acercarse al monto máximo de indemnización -100 SMLMV- sino que por el contrario este, debe bordear el límite mínimo, por lo cual, se condenará a la Entidad demandada a pagar al señor LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO por concepto de perjuicios morales la **suma de 10 SMLMV**, valor que este Despacho considera lógico, aceptable y proporcionado de acuerdo con lo previamente expuesto.

Ahora bien, en relación con la señora RUBY LISETH TORO CARVAJAL y la menor MARIA DE LOS ANGELES CORRALES, compañera permanente e hija del señor Corrales Trujillo respectivamente, encuentra el Despacho que el daño moral no se encuentra demostrado con ningún medio de conocimiento, razón por la cual se negará.

8.2. Perjuicios materiales

8.2.1. Daño emergente

Los perjuicios materiales a título de daño emergente corresponden al gasto en que ha debido incurrir el afectado o lesionado, como consecuencia del daño sufrido.

Al respecto se debe empezar por señalar que el fallo dispuesto a través de auto 005 del 10 de octubre de 2017, confirmado por Auto 009 del 27 de diciembre de 2017 consignó en su parte resolutive:

“ARTÍCULO PRIMERO: FALLAR con responsabilidad fiscal solidaria en contra de los señores SILVIA ESPERANZA VILLADA CARDONA, identificada con cédula de ciudadanía No. 38.259.985 de Ibagué en su calidad de supervisora del contrato No. 0474 de 2014 y LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO, identificado con cédula de ciudadanía 93.396.638 de Ibagué, en un monto de DOS MILLONES QUINIENTOS SETENTA MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS (\$2.570.934.00) MONEDA CORRIENTE conforme a la parte motiva del presente proveído”.

Obra en el expediente, a folio 163 del cuaderno principal, la prueba del pago efectuado el **31 de julio de 2018**, correspondiente a \$2.745.000.

Aceptándose que el pago fue efectuado por el señor LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO, el despacho reconocerá por dicho concepto el valor pagado, en suma de \$2.745.000.

La suma reconocida por dicho concepto, deberá ser actualizada, dando aplicación a la fórmula establecida por el H. Consejo de Estado, para dichos efectos:

$$Ra = Rh \frac{lpc(f)}{lpc(i)}$$

Se tiene igualmente que la parte demandante a través del *sub lite*, pretende que se condene a la Entidad demandada a pagar a su favor a título de daño emergente, la suma que asciende a \$76.204.292, la cual, corresponde a la cláusula penal que debió cancelar por el incumplimiento del contrato de compraventa del vehículo Hyundai modelo 2012 de placas DFL 747, el valor de los honorarios pactados por el

presente asunto, así como los gastos en que incurrió para ejercer su defensa mediante apoderado ante la Contraloría Municipal.

Una vez revisado el acervo probatorio encuentra el Despacho, que reposa el contrato de compraventa del vehículo automotor Hyundai modelo 2012 de placas DFL 747,celebrado el día **16 de mayo de 2016**, entre el señor Luis Omir Corrales Trujillo en calidad de vendedor y el señor Ricardo Sierra Bermúdez en calidad de comprador, en el cual se estableció el pago de cláusula penal en caso de incumplimiento (Fol 85 y s.s. cuaderno principal-expediente digitalizado)

Igualmente se advierte, que reposa recibo de pago de fecha **28 de abril de 2017**, según el cual, el señor Corrales Trujillo canceló al señor Ricardo Sierra Bermúdez, la suma de \$25.600.000, de los cuales \$16.000.000 corresponden a la devolución del primer pago pactado y \$9.600.000 corresponden a la cláusula penal por incumplimiento contractual, incumplimiento que según se afirma, se derivó de las medidas cautelares interpuestas al interior del proceso de responsabilidad fiscal seguido en contra del aquí demandante (folio 86 cuaderno ppal).

Al respecto sea lo primero destacar que no se allegó al cartulario documento idóneo que acredite la propiedad del automotor en cabeza del señor Corrales Trujillo.

Igualmente se ha de tener en cuenta que aunque en el fallo de responsabilidad fiscal se estableció que mediante **auto 001 de fecha 18 de mayo de 2016** notificado el día 08 de junio de 2017 se ordenó el embargo de *unos bienes propiedad* del aquí demandante, no se encuentra acreditado dentro del presente asunto que dicha medida hubiese recaído precisamente sobre el automotor al que se hizo alusión, tampoco si dicha medida se hizo ciertamente efectiva comunicándose a las autoridades correspondientes, y menos a partir de qué fecha se hizo efectiva la misma, es decir, cuándo salió del comercio el vehículo Hyundai i35 modelo 2012 de placas DFL 747 de propiedad del señor LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO, de tal suerte que no se encuentra probado que el incumplimiento contractual se haya derivado justamente de la interposición y ejecución de dichas medidas cautelares. Sumado a lo anterior, el documento aportado para acreditar el referido pago no reúne los requisitos exigidos en los artículos 617 y 618 del Estatuto Tributario.

Por otra parte, se tiene que el demandante pretende a título de daño emergente, el reconocimiento de los gastos en que incurrió para ejercer su defensa mediante apoderado ante la Contraloría Municipal, para lo cual, aportó recibo de pago por concepto de honorarios presuntamente pagados al abogado ARTURO PERDOMO GÓNGORA y el correspondiente contrato de mandato.

Frente al particular, se tiene que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado definió como requisitos para el reconocimiento de este perjuicio los siguientes: 1) la prueba de la real prestación de los servicios del abogado y 2) la factura o documento equivalente que registre el valor de los honorarios y la prueba de su pago.

Así, si bien se allegó al proceso el correspondiente contrato de mandato y un recibo de caja menor suscrito por el aquí demandante en el que afirma que canceló al abogado Arturo Perdomo Góngora, por concepto de honorarios profesionales, la suma de \$1.000.000, lo cierto es que dicho recibo de caja menor no constituye

factura o documento equivalente, razón por la cual no se concederá monto alguno por ese concepto.

De otro lado, en relación con el reconocimiento de la indemnización equivalente al 30% del valor total que se logre recaudar en sede judicial dentro del presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, encuentra el Despacho que no habrá lugar al reconocimiento de dicho perjuicio, en tanto, se trata de un perjuicio hipotético del cual no existe certeza, pues si bien existe la obligación, a la fecha no existe el pago.

7.2.2. Pérdida de oportunidad

En relación con esta tipología de perjuicio autónomo, ha indicado el Consejo de Estado:

“Se consideran como elementos esenciales para su configuración que haya i) certeza acerca de la existencia de una oportunidad legítima, que sea seria, verídica, real y actual; ii) imposibilidad concluyente de obtener el provecho o evitar el detrimento y iii) que la víctima se encontrara en una situación fáctica y jurídicamente idónea para obtener el resultado esperado. (...)”⁵

Indica el extremo demandante, que en el presente asunto dicho daño se encuentra concretado habida cuenta de la designación de la que iba a ser objeto como sustanciador en el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, se frustró por el reporte como responsable fiscal en el boletín de la Contraloría General de la República.

Así las cosas, una vez revisado el acervo probatorio se advierte, que en audiencia de pruebas celebrada el pasado 13 de octubre de 2020, se recepcionó el testimonio de la doctora **MONICA ADRIANA ANGEL GÓMEZ**, quien afirmó ocupar el cargo de Juez Primero Administrativo de Girardot- Cundinamarca, para los meses de marzo y abril de 2018.

En dicha declaración, la doctora **MONICA ADRIANA ANGEL GÓMEZ** afirmó, que conoció al doctor Luis Omir Corrales Trujillo entre los meses de marzo y abril de 2018 cuando se desempeñaba como Juez Primera Administrativa de Girardot-Cundinamarca, por cuanto, tenía en su Despacho una vacante de Sustanciador u Oficial Mayor y una de sus colaboradoras le recomendó al doctor Corrales Trujillo ocupar dicho cargo.

También indicó la declarante que *“(...) El doctor Luis cumplía todos los requisitos, incluso a mí me gustó mucho su hoja de vida porque había sido Juez Administrativo, además de eso había sido abogado asesor y creo que también había sido auxiliar, había sido juez administrativo en Ibagué y había trabajado en lo contencioso administrativo en Ibagué; desafortunadamente, el tenía en esos momentos una inhabilidad impuesta por una sanción que le había impuesto la Contraloría, entonces por esa inhabilidad yo no lo nombré porque pues obviamente no cumplía esa parte de no tener inhabilidades, entonces yo no lo pude nombrar (...)”*.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, primero (1) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

Al respecto el despacho debe señalar que las condiciones anotadas por la testigo se corroboran ampliamente con la prueba documental arrimada al proceso, en la que se evidencia que el señor LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO se encuentra titulado como abogado, con posgrados a nivel de especialización y maestría, ocupando distintos cargos en la Rama Judicial.

De lo anterior se desprende, que dentro del presente asunto se encuentra acreditado el perjuicio causado al señor LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO a título de Pérdida de Oportunidad, en cuanto, está debidamente probado que durante el término en que estuvo vigente la inhabilidad impuesta con ocasión del fallo de responsabilidad fiscal, el aquí demandante no pudo acceder al cargo de Oficial Mayor o Sustanciador Nominado del Juzgado Primero Administrativo de Girardot- Cundinamarca.

Ahora bien, en este punto deberá indicar el despacho que como extremos para liquidar el perjuicio tomará los siguientes atendiendo a la prueba documental arrimada, a lo que señaló la testigo y se refirió en la demanda. De esta manera teniendo en cuenta que la testigo Mónica Adriana Ángel Gómez afirmó que en los meses de marzo y abril de 2018 inició la búsqueda de persona capacitada para prestar los servicios como Oficial Mayor de Juzgado Administrativo de Girardot, despacho en el que se desempeñaba como Juez y por tanto nominadora, cumpliendo el demandante con los requisitos para ello. Por tanto, se tomará como referencia temporal para un eventual nombramiento, posesión y efectos fiscales del mismo, el mes de mayo de 2018. El extremo temporal final será el 31 de julio de 2018, fecha en la que se realizó el pago de la sanción fiscal y a partir de la cual cesó la circunstancia que impedía al demandante el acceso al empleo público.

En lo que atañe a la tasación del referido perjuicio encuentra el Despacho, que no obran en el expediente los elementos de juicio necesarios para liquidar dicha condena en lo que atañe al salario que percibiría un Oficial Mayor o sustanciador adscrito a los Juzgados Administrativos.

Lo anterior entonces implica para el despacho la necesidad de dictar condena en abstracto para efectos de la liquidación de este perjuicio, pues se ha de determinar con total claridad la remuneración correspondiente a un Sustanciador u Oficial Mayor del Juzgado Primero Administrativo de Girardot- Cundinamarca **devengada para el año 2018.**

En todo caso, al tenor de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 281 del CGP, no podrá condenarse al demandado por cantidad superior a la pretendida en la demanda, esto es, por la suma de \$10.000.000.

La suma reconocida por dicho concepto, deberá ser actualizada, dando aplicación a la fórmula establecida por el H. Consejo de Estado, para dichos efectos:

$$Ra = Rh \frac{lpc(f)}{lpc(i)}$$

7.2.3. Lucro cesante

Pretende el extremo activo de la Litis, que a título de lucro cesante consolidado, se reconozca al demandante la suma de \$20.395.316 m/cte, correspondiente al retiro de sus cesantías para cubrir los gastos que arrojó el proceso donde estuvo asistido por abogado, así como sus gastos personales.

El lucro cesante hace referencia a la ganancia que deja de percibirse, o la expectativa cierta económica de beneficio o provecho que no se realizó como consecuencia del daño.

Así las cosas, se tiene que el perjuicio alegado a título de lucro cesante, no corresponde a una ganancia que deja de percibirse, sumado a lo anterior, no se encuentra acreditado el daño alegado, por lo cual, habrá de negarse.

COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala los parámetros para su fijación.

Así las cosas, se condenará en costas de primera instancia a la PARTE DEMANDADA siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación. Por Secretaría se tasarán incluyendo en la liquidación el equivalente a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente por concepto de agencias en derecho de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, a favor de la parte demandante.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarto del Sistema Oral Administrativo de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial de los Actos Administrativos contenidos en los Autos No. 005 del 10 de octubre de 2017 y 009 del 27 de diciembre de 2017 proferidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. DRF-007 del 18 de mayo de 2016, en lo que respecta a la declaratoria de responsabilidad fiscal del señor Luis Omir Corrales Trujillo, por los argumentos expuestos en precedencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración de responsabilidad, **CONDÉNESE** a la Contraloría Municipal de Ibagué, a pagar a favor del señor LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO, por concepto de perjuicios morales, la suma equivalente a diez (10) SMLMV.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración de responsabilidad, CONDÉNESE a la Contraloría Municipal de Ibagué, a pagar a favor del señor LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO, por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, la suma de \$2.745.000.

CUARTO: CONDENAR en abstracto a la Contraloría Municipal de Ibagué, a título de indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de pérdida de oportunidad.

El interesado deberá promover el respectivo incidente, dentro de la oportunidad temporal prevista por el artículo 193 de la Ley 1437 de 2011. Para establecer la cuantía de la condena, se observarán estrictamente los parámetros fijados en la parte motiva de esta sentencia.

QUINTO: Las sumas reconocidas por concepto de daño emergente y pérdida de oportunidad deberán ser actualizadas conforme a lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO: CONDENAR en costas a la parte demandada por las razones expuestas con antelación, reconociéndose como agencias en derecho a favor del demandante, la suma de Un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente. Por Secretaría, tásense.

OCTAVO: A la presente sentencia se le dará cumplimiento en los términos de los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOVENO: En aras del acatamiento de éste fallo, expídase al extremo demandante copia con constancia de ser aquella que presta mérito ejecutivo.

DÉCIMO: ORDÉNASE la devolución de los remanentes que por gastos del proceso consignó la parte demandante, si los hubiere.

ONCEAVO: Ejecutoriado el presente fallo, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

DOCEAVO: Reconocer personería jurídica al abogado Juan Pablo Espinosa Rodríguez, identificado con C.C.No. 5.821.269 y T.P.No. 165.598, para que represente los intereses de la Contraloría Municipal en el presente asunto, en los términos y para los efectos del poder obrante en la foliatura 024 del expediente digitalizado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA

RADICADO No.	73001-33-33-004-2018-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUIS OMIR CORRALES TRUJILLO Y OTROS
DEMANDADO:	CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ
Sentencia	